

INFORMES
ANUALES

INFORME ANUAL AL PARLAMENTO VASCO 2011

Informe de la Oficina de la Infancia
y la Adolescencia

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

www.ararteko.net

INFORMES ANUALES

**INFORME ANUAL
AL PARLAMENTO VASCO
2011**

**Informe de la Oficina
de la Infancia y la Adolescencia**



**VITORIA-GASTEIZ
2012**

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



Para ver una copia de la licencia,

- visite: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/>
- o envíe una carta a: Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

Euskadi. Ararteko

Informe anual al Parlamento Vasco 2011. Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia [Recurso electrónico] / Ararteko. – Vitoria-Gasteiz : Ararteko, 2012

166 p. – (Informes anuales)

Requisitos del sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acceso: [World Wide Web](#)

1. Euskadi. Ararteko 2. Informe de actividad 3. Derechos humanos

351.941(460.15)“2011”(060.55)

Formatos y ediciones:

También en papel, CD-ROM, RTF y XML

Edición en euskera: [Eusko Legebiltzarrarentzako urteko txostena 2011. Haur eta Nerabeentzako Bulegoaren txostena](#)

Edición divulgativa: [Resumen del Informe anual al Parlamento Vasco 2011](#)

Para acceder a las publicaciones del Ararteko:

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

ARARTEKO

Fotocomposición e impresión: UTE MANIPULADOS - EPS



ÍNDICE

Presentación	11
I) Contexto normativo y social	13
1.1. El marco de actuación 2010-2014.....	15
1.2. Principales indicadores de la situación de las personas menores en la CAPV.....	16
1.2.1. Estructura demográfica.....	16
1.2.2. Formas de convivencia: familias diversas.....	17
1.2.3. Salud.....	18
1.2.4. Educación.....	19
1.2.5. Recursos económicos; incidencia de la pobreza.....	20
1.2.6. Ocio.....	21
1.3. Marco normativo y competencial.....	22
II) ¿Vulneración de derechos? Quejas, consultas y actuaciones de iniciativa propia	25
2.1. Expedientes de queja de o relativos a niños, niñas y adolescentes: un acercamiento cuantitativo.....	27
2.2. Las temáticas analizadas.....	30
2.2.1. Educación.....	30
2.2.2. Servicios sociales para la infancia en desprotección.....	41
2.2.3. Justicia.....	70
2.2.4. Familia.....	72
2.2.5. Sanidad.....	82
2.2.6. Menores dependientes.....	88
2.2.7. Actividades culturales y deporte.....	91
2.2.8. Honor, intimidad y propia imagen.....	92
2.2.9. Otros: "bebés robados"; derecho de admisión; hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género; chicos y chicas lgtb.....	94
III) Seguimiento de recomendaciones	103
3.1. Informe extraordinario <i>Transmisión de valores a menores</i>	105
3.2. Seguimiento del informe extraordinario sobre <i>El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia</i>	110

IV) Informes extraordinarios	113
4.1. Informe extraordinario sobre Infancias vulnerables.....	115
V) La voz de nuestros niños, niñas y adolescentes: el Consejo de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko	123
VI) Actuaciones para contribuir a crear una cultura de respeto a los derechos de la infancia	131
6.1. Colaboración con agentes sociales.....	133
6.2. Colaboración con organismos y recursos institucionales	134
6.3. Participación en actos.....	136
6.4. Materiales didácticos y colaboración con centros educativos	137
6.5. Página web para menores	138
VII) Conclusiones	141
VIII) Índice de gráficos	151
ANEXO. Normativa sectorial	155

PRESENTACIÓN

A comienzos de 2010 toma carta de naturaleza en la institución del Ararteko la Oficina para la Infancia y la Adolescencia fruto de un proceso de reorganización de la institución y con el objetivo fundamental de procurar una mejor defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en relación con el trabajo general del Ararteko, en la medida en que incorpora una mayor sistematización y proyección de este trabajo en las realidades que viven nuestros y nuestras menores.

Superada la que podríamos considerar fase de implementación desarrollada en 2010, a comienzos de 2011 se presenta públicamente la Oficina para la Infancia y la Adolescencia coincidiendo prácticamente en el tiempo con la presentación del informe al Parlamento Vasco 2010 en un formato que intenta reflejar ya la nueva realidad organizativa al presentar de manera diferenciada, a modo de informe anexo, la actividad desarrollada en el marco de actuación de la Oficina.

Nos reafirmamos en esta ocasión por el mismo formato, esto es, un documento que, siendo parte de un todo integrado como es el informe anual 2011 al Parlamento Vasco, sea susceptible de ser leído de manera independiente. Refleja así, como ya apuntábamos el año pasado, lo que ocurre con las actuaciones para con este colectivo especialmente vulnerable: formando parte indisoluble de la actividad de la institución de Ararteko, la preocupación, el interés y las actuaciones que garanticen el cumplimiento de sus derechos son realizadas desde una visión transversal que prioriza el interés superior del menor cualquiera que sea el ámbito o la esfera de la vida afectada. En línea con lo expuesto, a lo largo del texto se citan o se hacen llamadas a contenidos y apartados del informe general, de igual manera que en este se remite al informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia cuando, bien en un sitio o en otro, se entra en consideraciones particulares, de mayor calado o detalle.

La información se estructura en siete capítulos. El primero marca el contexto social y normativo en el que se desarrolla la actividad de la Oficina, así como las líneas de trabajo en las que se integra la planificación prevista para el año del que se da cuenta en el informe.

El capítulo II, el más extenso de todos ellos, expone las principales problemáticas observadas desde la actividad propia de la institución del Ararteko y en relación con los derechos

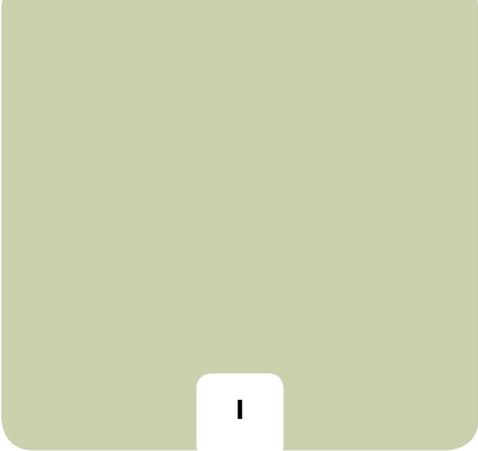
de los niños, niñas y adolescentes. Un repaso a las actuaciones emprendidas y los aprendizajes obtenidos a raíz de las quejas presentadas por la ciudadanía, las visitas de inspección realizadas, las investigaciones de oficio, los encuentros con responsables públicos y organizaciones sociales, la participación en foros, jornadas, congresos y encuentros de profesionales.

En el capítulo III se da cabida al seguimiento de las recomendaciones formuladas en informes extraordinarios de años anteriores. Se inicia en esta ocasión el seguimiento a las recomendaciones de los informes extraordinarios publicados en 2009 y 2010: *La transmisión de valores a menores* y *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia*, dando tiempo a la evolución de las recomendaciones relacionadas con las situaciones de vulnerabilidad recogidas en el informe extraordinario sobre *Infancias vulnerables*, presentado en mayo de 2011 y, por tanto, expuesto con detalle en el capítulo IV del documento, dedicado precisamente a los informes extraordinarios.

El capítulo V se detiene en la actividad desarrollada por nuestro órgano de participación de niños, niñas y adolescentes por excelencia: el Consejo de Infancia y Adolescencia, que comienza a ser ya una realidad con cierto grado de consolidación. Su estructura, su funcionamiento y, sobre todo, la voz propia de nuestras niñas, niños y adolescentes sobre las temáticas abordadas en este año 2011 quedan recogidos en las páginas de este apartado.

El capítulo VI aglutina diversas actuaciones bajo el nexo de contribuir a la creación de una cultura de respeto a los derechos de la infancia: participación en foros de intercambio de conocimiento, colaboración con otros agentes sociales e institucionales, edición de materiales didácticos o la web del Ararteko para niños y niñas de 6 a 11 años son algunas de las iniciativas mencionadas.

El capítulo VII, por último, ejerce de cierre del documento con algunas conclusiones a modo de recapitulación.



I

CONTEXTO NORMATIVO Y SOCIAL



aRarteko

I) CONTEXTO NORMATIVO Y SOCIAL

La actividad desarrollada por la Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko a lo largo de 2011 se orienta conforme a los principales ejes estratégicos de la institución, así como a las líneas de actuación dibujadas para la Oficina en el horizonte temporal 2010-2014. Estas opciones de la planificación estratégica suceden en un contexto social y normativo al que intenta responder y que, a su vez, limita y condiciona la forma concreta en que lo hace. Es por ello que, antes de adentrarnos con detalle en el relato de lo realizado en el ámbito de las personas menores, dedicaremos las siguientes páginas a recordar las principales apuestas de trabajo de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, así como a ofrecer los principales datos que, a nuestro parecer, son significativos en relación con la situación de la infancia y la adolescencia, y las leyes, decretos y reglamentos que constituyen el contexto normativo de actuación.

1.1. El marco de actuación 2010-2014

En el Marco de Actuación 2010-2014 de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia presentado en el [informe anual del año pasado](#) se explicaban con cierto detalle las principales líneas de intervención de ésta. Así, de manera similar al resto de las áreas de la organización, la Oficina atiende e investiga las quejas y demandas presentadas por las y los menores, directamente o a través de sus representantes legales, o aquellas otras en las que se encuentran concernidos. Este trabajo, en cierta manera “reactivo” ante lo que alguien (una persona, un colectivo) o algo (una posible vulneración de derechos de la que se tiene conocimiento a través de los medios de comunicación u otras vías) nos presenta, viene completado por otras líneas de trabajo más proactivas, en las que se enmarcan actuaciones dirigidas al fomento del trabajo en red, colectivo y colaborativo, a la difusión de la cultura de los derechos de la infancia y, de manera muy especial, al fomento de las posibilidades de que las propias personas menores de edad puedan participar y hacer oír su voz.

Como consecuencia del modelo “matricial” adoptado por la institución del Ararteko en el que las áreas sectoriales, especializadas en ámbitos materiales, son completadas por miradas transversales, en este caso la de los derechos de niños, niñas y adolescentes, persiguiendo un enriquecimiento mutuo y un trabajo coherente y sinérgico, la Oficina de la Infancia y la Adolescencia se estructura con una mínima dotación de personal propio y la asistencia de las personas asesoras de las áreas temáticas que con mayor frecuencia afectan a niños, niñas y adolescentes. Todas ellas, junto con el Ararteko, la adjunta, la directora de relaciones sociales, estudios y modernización y el Secretario General, componen el **Consejo de Asesores de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia**, con un papel destacado en la definición y compromiso con los planes de trabajo elaborados anualmente a partir de este marco de actuación general.

El Plan de Actuación 2011 concreta las líneas de trabajo anteriormente citadas en el espacio temporal que nos ocupa, actuando como hoja de ruta que nos permita avanzar en el camino apuntado unificando esfuerzos y generando las necesarias sinergias para alcanzar

de la manera más eficiente posible nuestros objetivos. A este plan responden las actuaciones de las que se dan cuenta en los capítulos siguientes.

1.2. Principales indicadores de la situación de las personas menores en la CAPV

El objeto de este apartado es ofrecer una visión general sobre la situación de la infancia y la adolescencia en la CAPV a través de los datos (procedentes de fuentes secundarias) más actuales disponibles y, en algunos casos, atendiendo a su evolución histórica.

Señalábamos ya el año pasado la necesidad constatada por buena parte de los agentes, tanto sociales como institucionales, del ámbito de la infancia de contar con un sistema de información sobre la realidad de la infancia y la adolescencia con parámetros, criterios e indicadores compartidos que pusiera remedio a una extensa información que adolece todavía de lagunas en torno a temas o realidades concretas, insuficiente utilidad de los datos existentes por desagregación inadecuada o no coincidente entre operaciones estadísticas, lo que dificulta la comparabilidad de los datos, e insuficiente recogida y sistematización. Podemos decir que en 2011 se ha dado un avance importante en este camino con la elaboración por parte del [Observatorio de Infancia y Adolescencia](#) del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco del [Sistema de indicadores para el seguimiento de la realidad de la infancia y la adolescencia en la CAPV](#), sistema con el que se podrá estar más o menos de acuerdo respecto a su configuración concreta, pero que tiene el valor indudable de ofrecernos *fotografías* de la realidad analizada compuestas siempre por los mismos elementos, completas y replicables en el tiempo, que permite a su vez realizar un seguimiento del bienestar infantil y evaluar los progresos realizados como vía para la mejora de las políticas en materia de infancia y adolescencia.

En todo caso, nuestra intención ahora no es tanto ofrecer un panorama detallado sobre la situación de la infancia y la adolescencia en la CAPV a través de este conjunto de datos, sino destacar algunos que nos permitan una mínima caracterización del colectivo al que nos vamos a referir una y otra vez en este documento. Para ello, dada su actualidad, extractamos la información contenida en el [Diagnóstico sobre la realidad de la infancia y la adolescencia](#) elaborado por el Observatorio antes citado, completándola con algunos datos recogidos en el estudio [La infancia en cifras 2009](#), publicado por el [Observatorio de Infancia del Ministerio de Sanidad y Política Social](#) en el otoño de 2011.

1.2.1. Estructura demográfica

En 2010 se contabilizan en la Comunidad Autónoma del País Vasco 339.048 chicos y chicas menores de 18 años, con una distribución por sexo bastante equilibrada (48,6% chicas y 51,4% chicos). Aunque en términos absolutos el número de menores ha aumentado respecto al de hace una década, su peso sobre el conjunto de la población desciende casi dos puntos porcentuales respecto al de entonces, representando en la actualidad el 15,6% del total de la población, algo menor al porcentaje de menores de edad del conjunto del estado

español (17,5%). Centrando la atención en la dinámica evolutiva, no obstante, se puede observar que la progresiva reducción de los menores de 18 años en la población hasta fechas muy recientes y la nueva y, de momento, corta estabilidad de su peso en los últimos años, es similar a la dinámica que puede apreciarse en el entorno europeo.

La población menor extranjera supone el 7,4% de estos chicos y chicas, habiéndose incrementado en los últimos años (5,5% en el 2007). Aun así, la CAPV se sitúa a cinco puntos por debajo del 12% de población menor de edad extranjera registrado en el estado español.

Las proyecciones de población a corto plazo elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística apuntan a una estabilización de la población menor de 18 años con una muy leve recuperación para el año 2018. La diferencia apenas supondrá un punto, de cumplirse las previsiones, por lo que cabe esperar que el panorama en cuanto a efectivos y estructura de esta población no varíe sustancialmente.

El peso reducido de la población menor de 18 años tiene una clara relación con las bajas tasas de fecundidad (1,33 hijos por mujer en la CAPV) que, pese a una ligera recuperación en los últimos años, siguen manteniéndose a más de medio punto del denominado "índice de reemplazo". Esta baja fecundidad tiene una clara relación con el retraso en el calendario de la maternidad, donde la Comunidad Autónoma del País Vasco se situaba en 2008 como la de edad media más tardía, algo por encima de los 32 años, siendo un fenómeno generalizado en el conjunto del estado español (la edad media está por encima de los 30 años) y no muy diferente de la experiencia europea.

1.2.2. Formas de convivencia: familias diversas

A fecha de 2008 un 16% del total de las familias de la CAPV, desde la consideración de los distintos modelos de familia, cuenta entre sus miembros con menores de 16 años (127.895 hogares). Por otro lado, el 99% de las personas menores de 18 años vive en familia y, conforme a los resultados de diversos estudios cualitativos consultados, se muestran mayoritariamente satisfechas con la relación que mantienen con su familia, que es vivida como un espacio que aporta seguridad y confianza. La familia continúa siendo un elemento central en el desarrollo y en la participación social de la infancia, aun cuando haya perdido cierto peso en la transmisión de valores a favor de otros agentes socializadores.

Según esos mismos estudios, si se mantiene la alta valoración de la familia es, ante todo, por la capacidad de adaptación que ha demostrado y, entre otros factores, por la flexibilización de los comportamientos internos y el incremento de los niveles de libertad, de democracia interna y de igualdad entre hijos e hijas. Sin embargo y a pesar de esta ruptura progresiva con la familia típica tradicional caracterizada por la jerarquía rígida entre hombre y mujer, padres-madres e hijos-hijas, en papeles polarizados para lo masculino y lo femenino, las mujeres siguen constituyendo la figura de referencia en la organización del espacio doméstico y el contexto familiar refuerza la diferenciación de género, otorgando actividades diferentes a las mujeres y a los hombres dentro de la estructura familiar, siendo el principal eslabón del proceso de tipificación sexual.

Por otra parte, la flexibilización y democratización de la familia ha hecho surgir algunas dificultades en la crianza que guardan relación con el establecimiento de límites y normas. Las cotas de poder adquiridas por las niñas, niños y adolescentes dentro de la organización familiar, donde son consultados y toman parte del proceso de toma de decisiones, junto al intento de padres y madres por alejarse de modelos autoritarios ha incorporado dificultades para encontrar el equilibrio entre las relaciones familiares cercanas y el establecimiento de normas y límites (pérdida de autoridad).

Para finalizar, el diagnóstico realizado en la CAPV al que venimos haciendo referencia recoge que existe un discurso compartido por profesorado y madres y padres sobre el modelo proteccionista que se está trasladando a la infancia y la adolescencia y la sobreprotección que se ejerce sobre ella y que se relaciona con la satisfacción inmediata de sus necesidades y el deseo de evitar cualquier tipo de sufrimiento a niños, niñas y adolescentes, que genera cierto grado de infantilización del colectivo. Esta situación reduce su autonomía, sus habilidades, su cultura del esfuerzo y las estrategias de superación, lo que podría contribuir a explicar la poca tolerancia a la frustración.

1.2.3. Salud

La mayor parte de los indicadores disponibles en el ámbito de la salud se refieren a la expresión más grave de la ausencia de salud: la mortalidad. Se cuenta con algunos datos relativos a la morbilidad, pero no permiten tener una visión completa de la dimensión y características del fenómeno. Con todo, está clara la inserción de la sociedad vasca en un patrón de salud moderno, en el que los problemas más importantes se relacionan con la morbilidad y no tanto con la mortalidad que, afortunadamente, es realmente baja, especialmente entre los más jóvenes.

La infancia en la CAPV goza, como decíamos, de un estado de salud excelente, que ha ido mejorando en los últimos años. Un exponente de ello es la tasa de mortalidad infantil, que se sitúa por debajo de la tasa europea (4,7%) y española (3,31%) ya que por cada 1.000 personas nacidas vivas se producen 2,91 defunciones de menores de un año.

El análisis de la estructura de la mortalidad según las principales causas de muerte en los menores de 18 años identifica diferencias sustanciales según las etapas de vida. Así, mientras que a los 0 años el 80,8% de las defunciones están relacionadas con enfermedades del período perinatal y malformaciones congénitas, a partir del año comienzan a ganar presencia las causas externas de mortalidad (accidentes y traumatismos) que suponen ya más de la mitad de las muertes (55,9%) en la franja de 15 a 17 años.

Las características de la morbilidad confirman, en buena medida, las tendencias vistas en la mortalidad, si bien hay que considerar la importancia de las enfermedades del sistema respiratorio y del sistema digestivo como responsables de buena parte de los problemas de salud de niños y niñas.

En cuanto a hábitos saludables, podemos decir que los hábitos alimenticios parecen ser, en general, saludables, con porcentajes de obesidad (5,1%) claramente inferiores a los de otras comunidades autónomas y a la media estatal, que se sitúa en un 9%. Respecto a la realización de deporte y ejercicio físico, un 11% de la población vasca de 1 a 15 años no realiza ningún tipo de ejercicio físico en su tiempo libre, una realidad algo más acentuada entre las chicas y que aumenta según nos adentramos en la adolescencia.

Los datos recogidos anualmente por el Gobierno Vasco respecto a los consumos de sustancias psicoactivas dan cuenta de que el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias ilegales es una realidad extendida en la adolescencia. El alcohol es la sustancia más accesible y más consumida (un 20% de la población vasca de 11 a 17 años consume alcohol todas las semanas y el porcentaje aumenta a medida que aumenta la edad, alcanzando a un 52% de quienes tienen entre 17 y 18 años), además de ser considerada menos grave que el resto. El 12,3% de las chicas y el 6,4% de los chicos de 11 a 17 años fuman diariamente, aun cuando el tabaco es ya considerado como grave o muy grave por el 60% de los adolescentes. Por último, un 71% creen que el consumo de cannabis es grave o muy grave, porcentaje que se ha incrementado en los últimos años, de manera que los y las adolescentes actuales parecen ser más conscientes de sus riesgos.

El 30,2% de los y las jóvenes vascas de 14 a 17 años ha mantenido relaciones sexuales completas y la edad media de la primera relación sexual completa es de 15 años. Parece que, en general, los y las adolescentes conocen los métodos anticonceptivos, principalmente el preservativo, aunque algunos estudios apuntan que lo habitual es que su utilización se relacione con evitar un embarazo no deseado y no tanto con protegerse de las enfermedades de transmisión sexual, cuya incidencia no suelen tener tan presente. Un 92% de los y las jóvenes vascas que han mantenido relaciones sexuales han utilizado un método anticonceptivo seguro, sin embargo, no debe obviarse que un 2,4% de los y las jóvenes de 14 a 17 años de la CAPV señalan haber estado embarazadas o haber dejado a alguien embarazada.

1.2.4. Educación

En los últimos años la tasa de escolarización de los jóvenes de entre 16 y 17 años ha crecido de forma notable, habiéndose generalizado la educación obligatoria hasta los 16 años, lo que ha incrementado el nivel medio de formación de la población.

La CAPV muestra niveles de rendimiento mejores a los de otros territorios del entorno en materias como la ciencia, las matemáticas y la lectura, ya que sus porcentajes de inadecuación rondan el 15% en la prueba PISA, mientras que a nivel estatal y europeo es superior. Sin embargo, existen aún retos que deben abordarse.

En 2008 el porcentaje de jóvenes que abandonaron prematuramente los estudios se situaba en un 14,7%, siendo mayor en chicos (18% frente al 11% de las chicas). Aunque no alcanza el objetivo establecido a nivel europeo para 2010 -10% de abandono prematuro- es la comunidad autónoma que más se acerca a dicho objetivo, ya que la media estatal se sitúa en un 31% de abandonos prematuros.

En el caso de la educación primaria el porcentaje de finalización de la etapa a la edad teórica es de un 88%, porcentaje superior entre quienes estudian en centros privados y quienes estudian en modelo D (91% en ambos casos). En la etapa de la ESO el porcentaje es de un 84% y es aquí donde comienzan a advertirse las diferencias por sexo, siendo mayor el número de chicas que superan la etapa a la edad teórica (69% frente a 59%). En bachillerato desciende a 6 de cada 10 el alumnado que finaliza a la edad teórica y se advierten diferencias notables en función del sexo (70% de chicas que aprueban en la edad teórica frente al 55% de los chicos).

Un 15% del alumnado vasco de 11 a 17 años manifiesta que no le gusta nada la escuela y la diferencia es realmente significativa en función del sexo, ya que el porcentaje de chicos a los que no les gusta nada la escuela es de un 21% mientras que entre las chicas desciende a un 8%. La edad también es un factor determinante de manera que a medida que aumenta la edad incrementa la insatisfacción con la escuela. Así, un 7,8% de los y las menores de 11 a 12 años señala que no le gusta nada la escuela, pero el porcentaje incrementa a un 21% entre quienes tienen 15 y 16 años.

En los últimos diez años se ha incrementado en los tres territorios vascos la proporción de alumnado considerado sujetos de necesidades educativas especiales, de manera que en el conjunto de la CAPV un 3,4% del alumnado escolarizado es tipificado como alumnado con este tipo de necesidades educativas especiales y/o específicas.

Aunque niños, niñas y adolescentes muestran una elevada satisfacción con las relaciones que mantienen con sus iguales en el centro escolar, existen conflictos que, en los casos más extremos, se traducen en acoso escolar o bullying. Según los datos aportados por nuestro propio informe extraordinario *Infancias vulnerables*, en el curso 2008/2009 de un total de 77 denuncias se identificaron 40 casos de maltrato. El informe resalta la concentración de este tipo de casos en Educación Secundaria, donde las agresiones físicas directas son una parte significativa de la agresión, el descenso en la edad de comienzo del acoso (incluso en primaria) y un porcentaje algo superior entre los chicos (18%) que entre las chicas (15%). Cabe apuntar también, que en la etapa adolescente las tecnologías de la información y comunicación se han convertido en una nueva herramienta de acoso entre iguales.

1.2.5. Recursos económicos; incidencia de la pobreza

El riesgo de no poder disponer de ingresos económicos potencialmente suficientes para hacer frente a la cobertura de las necesidades más elementales estaba presente en el 6% de la población menor de 15 años en 2008, algo superior a la de 2004 (5,3%) y por encima del riesgo de pobreza para el conjunto de la población, que se sitúa en un 4,1%.

En 2008 casi 2 de cada 10 menores se encuentran en riesgo de ausencia de bienestar (insuficiencia de recursos económicos para hacer frente, en el corto plazo, a los gastos habituales que son considerados como necesarios para mantener los niveles mínimos de bienestar y comodidad esperados en una determinada sociedad), un porcentaje algo su-

perior a los datos del 2004 (17,70%). Sin embargo, esta incidencia se cifra en un 14% para la población vasca en general, por lo que se vuelve a corroborar la mayor incidencia de la pobreza en la población infantil.

Para completar esta visión, se hace necesario tener en cuenta los indicadores de pobreza de las familias con prole dependiente. Así, según la encuesta de hogares, en 2008 un 34% de los hogares vascos con prole dependiente cuenta con ingresos insuficientes para hacer frente a gastos extraordinarios. Otro 12% carece de ingresos suficientes para hacer frente al pago de los estudios de sus hijos e hijas y también son un 12% los hogares vascos con prole dependiente que carecen de ingresos suficientes para contratar a una persona para el cuidado de sus criaturas. Todas estas situaciones de insuficiencia de ingresos afectan, en mayor medida, a las familias monoparentales. En los casos más extremos, los hogares vascos con prole dependiente muestran problemas para la cobertura de necesidades básicas en un porcentaje que duplica al existente en 2004 -5,35% en 2008 frente al 2,79% en 2004-.

La coyuntura económica y de empleo se han agravado considerablemente desde el año 2008 al que se refieren estos datos hasta la actualidad, como muestra el ascenso de la tasa de desempleo recogida por la EPA (incremento del 8,32 en el IV trimestre de 2008 al 12,17 en el III trimestre de 2011). Esto no puede indicarnos otra cosa que no sea el consecuente aumento de las situaciones de pobreza infantil en nuestro territorio.

1.2.6. *Ocio*

Parece que el ocio de niños, niñas y adolescentes hoy es más pasivo y tienen más peso las actividades sedentarias que no se desarrollan al aire libre con respecto a otras generaciones, especialmente entre aquellos y aquellas que viven en zonas urbanas. Por otro lado, parece clara la tendencia a un ocio organizado y dirigido, regulado por norma y bajo la supervisión o el control de alguna persona adulta (las extraescolares, los campamentos, las ludotecas...), fuertemente condicionado por las exigencias del mercado laboral y las dificultades de conciliación de la vida laboral y personal-familiar.

Por otro lado, el tiempo libre de los y las menores está cada vez más repleto de actividades vinculadas al estudio (media de 1,64 horas diarias a hacer los deberes fuera del horario escolar en chicos y chicas entre 11 y 17 años) y de extraescolares relacionadas con el apoyo a las tareas escolares o el aprendizaje de idiomas o música, en ocasiones impuestas por padres y madres por los malos resultados académicos o para mejorar sus aprendizajes.

Los juegos individuales están cada vez más presentes (los niños y niñas pasan más tiempo solos que en épocas anteriores) y casi 2 de cada 10 menores de 11 a 17 años se dedica a jugar con el ordenador o la consola alrededor de 2 horas al día o más entre semana. La televisión ha ido perdiendo peso frente al uso del ordenador, pese a lo cual todavía más de la mitad (55,7%) de la población vasca de 11 a 17 años ve la televisión (incluyendo vídeos y DVDs) alrededor de 2 horas al día o más entre semana.

1.3. Marco normativo y competencial

El reconocimiento de derechos a la infancia y adolescencia es reciente. Su consideración como personas sujetos de derechos ha sido posterior, aunque paralela al reconocimiento de los derechos humanos por parte del derecho internacional humanitario y a su protección en los ordenamientos jurídicos estatales.

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

La Convención establece en sus primeros artículos los dos principios fundamentales que deben orientar todas las acciones institucionales en materia de infancia: el principio de no discriminación y el interés superior del menor.

Por el **principio de no discriminación** se establece que ningún niño o niña debe sufrir discriminación por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, étnico o social, por posición económica, impedimentos físicos, nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. Este principio incorpora, además, la igualdad de oportunidades de niñas y niños, de extranjeros y autóctonos, de aquellos que tienen una discapacidad respecto a los que no la tienen, etc.

El **interés superior del menor** se formula, literalmente, de la siguiente manera: "En todas las medidas concernientes a los niños y niñas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, la consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del menor".

A partir del artículo 6 desgana los tres grandes grupos de derechos que se podrían expresar a través de las tres "p", a saber: **Provisión**, refiriéndose al derecho a poseer, recibir o tener acceso a ciertos recursos y servicios, a la distribución de los recursos entre la población infantil y adulta; **Protección**, que consiste en el derecho a recibir cuidado parental y profesional, y a ser preservado de actos y prácticas abusivas; y **Participación**, que expresa el derecho a hacer cosas, expresarse por sí mismo y tener voz, individual y colectivamente.

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

En el ámbito internacional, además de la Convención de las Naciones Unidas citada anteriormente, y que constituye el marco universal de la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia, conviene tener presente la existencia de diversos tratados internacionales

ratificados por España -impulsados por organizaciones internacionales como Naciones Unidas, [Organización Internacional del Trabajo](#), [Consejo de Europa](#), la [Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado](#), entre otras- en materias sectoriales que afectan a los menores: trabajo infantil, sustracción de menores, explotación sexual, adopción internacional, etc. Además es de destacar, como vinculación y compromiso del Estado español con los correspondientes foros internacionales, su participación en la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre Infancia (celebrada en Mayo 2002) y la adopción de la Declaración y el Plan de Acción contenido en el documento "[Un mundo apropiado para los Niños y Niñas](#)".

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

Es digna de mención también la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) (parte del [Tratado de Lisboa](#)) que, en lo tocante a menores consagra el derecho del menor a ser oído, la consideración del interés superior del menor y el derecho a mantener contactos con sus progenitores. En su desarrollo, en 2006 la Comisión Europea sentó una base para promover y proteger los derechos del niño en sus políticas internas y externas mediante su Comunicación «[Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia](#)», en la que estableció estructuras para reforzar la capacidad de las instituciones de la UE para afrontar los problemas de los derechos del niño y sentó los cimientos de unas políticas basadas en hechos con objeto de acelerar la interacción con los interesados.

En 2011, esta misma Comisión considera llegado el momento de dar un nuevo impulso a estos derechos y plasmar los objetivos políticos en medidas, para lo que dirige una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones en la que aboga por una «[Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño](#)» que corrobore el firme compromiso de todas las instituciones de la UE y de todos los Estados miembros de promover, proteger y respetar los derechos del niño en todas las políticas pertinentes de la UE y plasmarlo en resultados concretos. La Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño expone los principios generales que deben garantizar la ejemplaridad de la acción de la UE a la hora de velar por el respeto de las disposiciones de la Carta y de la CDN relativas a los derechos del niño. Además, se centra en un determinado número de medidas concretas en ámbitos en los que la UE puede aportar un auténtico valor añadido, tales como la justicia accesible a los niños, protegiendo a los niños que se hallan en situaciones vulnerables y luchando contra la violencia que afecta a los niños dentro y fuera de la Unión Europea.

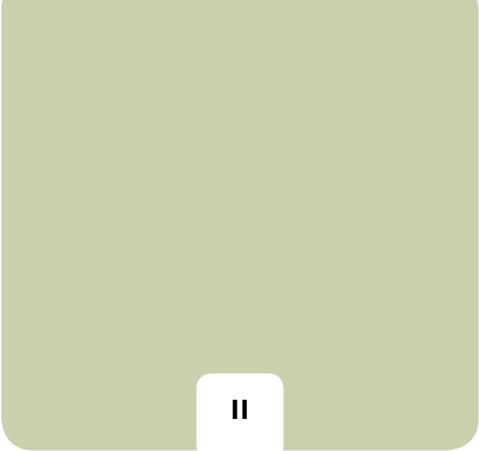
En todo caso, los principios de la Convención de los Derechos de la Infancia expuestos más arriba forman ya parte del ordenamiento jurídico del estado español en la medida

en que han sido incorporados a la **Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor**, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Esta ley constituye a nivel estatal el marco jurídico de protección que vincula a todos los poderes públicos, las instituciones específicamente relacionadas con la infancia, los padres, madres y familiares y la ciudadanía en general. En ella se recoge el ámbito de aplicación de la ley y de los derechos de la infancia en la línea, como decíamos, de la normativa internacional, haciendo especial referencia a la Convención de Derechos de la Infancia de Naciones Unidas establecen los principios rectores de la actuación de las administraciones públicas, y se especifican las actuaciones en situaciones de desprotección social del niño o niña y las instituciones de protección de los y las niñas.

Transcurridos quince años desde la aprobación de esta ley, en 2011 se ha iniciado un proceso de actualización de la legislación sobre protección de menores que, conforme al anteproyecto sometido a información pública (Anteproyecto de Ley Orgánica de actualización de la legislación sobre protección a la infancia), propone cambios a la Ley Orgánica 1/1996 citada, así como al Código Civil y la **Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil**. Las modificaciones propuestas se orientan mayoritariamente a procurar mejoras y garantizar los derechos en la atención a niños y niñas en situación de desprotección, por lo que nos referiremos a ellas en el capítulo II, al detenernos en la problemática de la infancia en desprotección. Excepción a esta afirmación es el artículo que establece los criterios mínimos que se deberán tener en cuenta para interpretar y aplicar el interés superior del menor, dado que, tal y como se expresa en la exposición de motivos del anteproyecto, se trata de un concepto jurídico indeterminado que es necesario delimitar y concretar en cada caso individual en que se vaya a aplicar, lo que supone una valoración y determinación no siempre fácil ni sencilla, tal y como la experiencia ha demostrado.

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

Constatar, por último, que la concreción a nivel interno de los derechos de las personas menores de edad y de los compromisos asumidos en su protección y atención es prolija, ya que afecta a la salud, a la educación, a la protección social y a las situaciones de riesgo y desamparo, a su reinserción social, a la protección de su integridad... Es por ello que se encuentra referida en un buen número de leyes, decretos y demás desarrollos, configurando un marco normativo extenso del que destacamos los principales elementos en el **anexo I** de este documento.



II

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



ararteko

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

El acercamiento al análisis de los expedientes de quejas y consultas investigadas en la institución del Ararteko tiene en este documento específico de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia una finalidad eminentemente diagnóstica. Su objetivo fundamental, más allá de ilustrar los datos de actividad, es captar situaciones preocupantes, entender cada uno de estos expedientes como un sensor de la realidad en la que se mueven nuestros niños y niñas. Es así que el interés pueda definirse más por su carácter cualitativo que cuantitativo, pero en todo caso, importante.

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

El número de expedientes de queja en los que, de manera expresa, se cita la presencia o implicación de niños, niñas y adolescentes alcanza en 2011 la cifra de 292 que, respecto a la totalidad de la actividad del Ararteko supone casi el 12,4% de éstos. Conviene señalar que en este cómputo se han incluido dos supuestos:

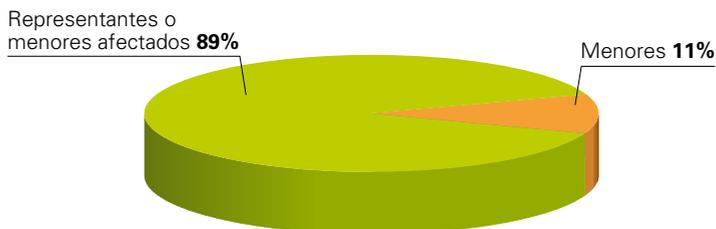
- a. Las quejas presentadas directamente por personas menores de edad.
- b. Las quejas presentadas por personas que representan a estas personas menores. En un porcentaje muy importante esta persona es su padre o su madre, aunque también se da el caso de otros familiares, educadores o personas cercanas.

No han sido contabilizadas, aunque sí merecen ser tenidas en cuenta, las 290 quejas referidas a la Renta de Garantía de Ingresos y presentadas por familias en las que, en un alto porcentaje, existen menores. Sin entrar en grandes análisis, son muchos los estudios que relacionan la escasez de recursos económicos y la falta de acceso a bienes materiales con dificultades para disfrutar, en igualdad de oportunidades, de los derechos a la educación y a la salud, entre otros. Además, los contextos de pobreza y exclusión social afectan a las familias y al bienestar de niños y niñas en otros aspectos como el de las relaciones familiares y sociales, incrementando su vulnerabilidad frente al maltrato, la violencia y el abandono escolar. El impacto en un número importante de familias de la situación de crisis económica y de empleo, a la par que el retroceso en las políticas públicas que garantizan unas rentas mínimas (red última de protección) para la vida, compromete, sin ninguna duda, las posibilidades de desarrollo de los niños y niñas que se crían en ellas.

En relación con **quién** presenta la queja, podemos afirmar que sólo un 11% de estas ha sido presentado por la o el propio menor que, en la práctica totalidad de los casos, se encuentra en una franja de edad muy cercana a la mayoría de edad legal. De hecho, conviene señalar que casi el 60% de estos menores han sido usuarios de recursos residenciales para infancia en desprotección hasta fechas muy recientes y plantean problemas relacionados con sus procesos de emancipación. El 89% restante de las quejas son presentadas por

personas adultas, que refieren situaciones en las que hay menores afectados. De éstas, 32 ó el 12,3% tienen por titular a una asociación u organismo colectivo, que traslada en todos los casos situaciones que afectan a un número diverso de niños, niñas y adolescentes.

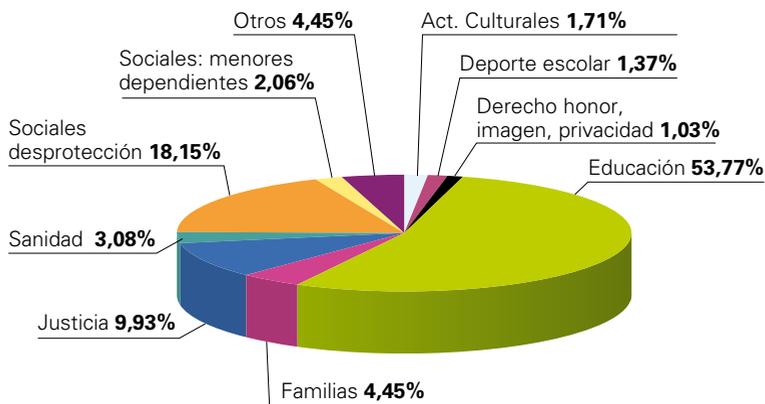
Gráfico 1. Distribución de las quejas según relación con el o la menor



Fuente: elaboración propia

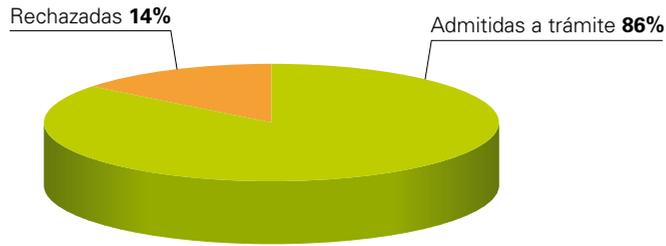
La distribución de los expedientes por **ámbitos temáticos**, cuyo análisis pormenorizado constituye el núcleo fundamental del apartado 2.2. de este informe, es conforme a lo reflejado en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Distribución de las quejas según ámbito temático



Fuente: elaboración propia

De las 292 quejas recibidas y con la información disponible a la fecha de redacción de este informe, 42 han sido rechazadas, encontrándose el resto ya cerradas (con sus diversos resultados) o en alguna de las fases de su tramitación.

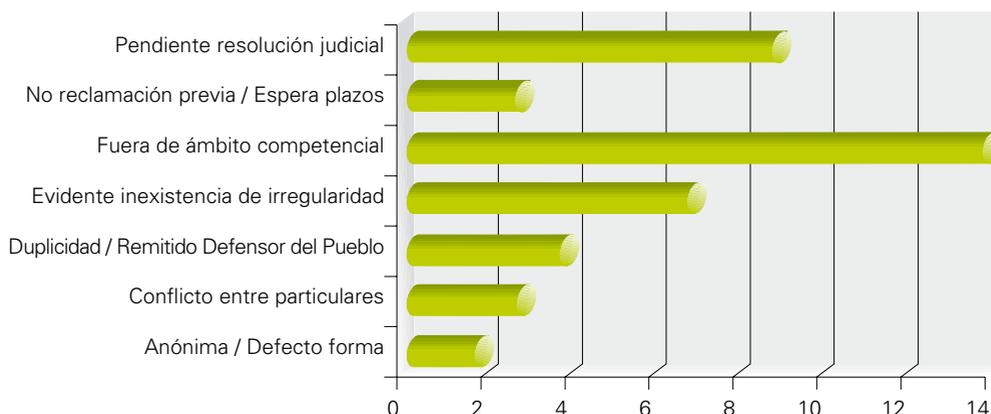
Gráfico 3. Porcentaje de quejas rechazadas y admitidas a trámite

Fuente: elaboración propia

Las tres principales **causas para la no admisión** de las quejas, en la medida en que aglutinan ya al 71,4% de éstas, son: que se trate de un asunto fuera del ámbito competencial de la institución del Ararteko (33,3%), seguido a cierta distancia por que se encuentre pendiente de resolución judicial (21,4%) y la evidente inexistencia de irregularidad (16,7%). Del 28,6% restante, 4 han sido remitidas al [Defensor del Pueblo](#) para que, dada su competencia sobre los asuntos expuestos, las investigue si lo considera pertinente, en 3 casos no se ha presentado reclamación administrativa previa o se está a la espera de los plazos legales de respuesta, en otros 3 se trata de conflictos entre particulares y en los dos últimos se da imposibilidad de tramitación por ser anónimos o presentar defecto de forma.

En todo caso, aun cuando en estos casos no se haya podido proceder a una investigación o intervención de la situación presentada en la queja y prescindiendo de aquellas rechazadas por evidente inexistencia de irregularidad, el análisis de las quejas no admitidas a trámite aporta una información valiosa respecto a situaciones en las que los derechos de los ciudadanos y ciudadanas pueden estar viéndose comprometidos. De hecho, en el segundo apartado de este capítulo se podrán encontrar comentarios referidos a algunas de estas situaciones, de la misma manera que a otras detectadas desde las oficinas de atención y que no se han traducido en quejas por motivos similares a los señalados arriba.

Por otro lado, es criterio de esta Defensoría que, con independencia de que los impedimentos competenciales señalados permitan o no tramitar formalmente una reclamación, siempre que comprobemos su fundamento debemos proporcionar a quien la plantee toda la ayuda que esté en nuestra mano. De esta forma tratamos de que nuestra intervención, aunque no siempre pueda referirse directamente al motivo de insatisfacción manifestado, resulte efectiva al menos en relación con la incidencia que éste pueda tener en su vida. A esta finalidad responden algunas de las actuaciones de que damos cuenta en las páginas siguientes.

Gráfico 4. Quejas rechazadas: motivos del rechazo

Para finalizar, conviene precisar que la mayor parte de nuestra actuación tiene su origen en estas quejas de las que hemos dado cuenta. No obstante, cuando tales quejas nos muestran problemas que pueden trascender el supuesto individual o, incluso, salta la alarma social en relación con alguna situación en la que entendemos se puede estar viendo comprometido alguno de los derechos de la infancia, el plan de actuación del Ararteko prevé iniciar expedientes de oficio. De ellos daremos cuenta al hilo de la exposición temática del apartado siguiente.

2.2. Las temáticas analizadas

La panorámica cuantitativa de la actividad de la institución del Ararteko en el ámbito de las personas menores en 2011 se completa en el que resulta el apartado más extenso de este documento con la presentación cualitativa de las problemáticas y preocupaciones sentidas, las actuaciones realizadas y, en ocasiones, los resultados o efectos conseguidos. En un orden sugerido por el porcentaje de quejas contabilizadas, se presenta esta información organizada según los distintos ámbitos temáticos.

2.2.1. Educación

Tal y como se señalaba en las gráficas anteriores, más de la mitad de las quejas relacionadas con menores de edad tramitadas este año (el 55%) hacen referencia a situaciones relacionadas con el sistema educativo formal. Para la exposición de lo acontecido en esta área reproduciremos lo señalado en el capítulo sobre la supervisión de la actuación de las administraciones públicas del informe general al Parlamento Vasco correspondiente a [Educación](#), ya que afecta en su mayor parte a niños, niñas y adolescentes. En relación con la enseñanza universitaria en este informe recogemos únicamente algunas dificultades

surgidas con las pruebas de acceso a la universidad, que entendemos pueden estar afectando a chicos y chicas en la frontera de la mayoría de edad.

2.2.1.1. *Planificación o programación educativa*

Las quejas referidas a cuestiones de planificación educativa se han centrado especialmente en la oferta educativa programada para el **primer ciclo de la etapa de educación infantil (aulas de dos años)** lo que explica también el importante número de quejas que han sido tramitadas en torno al procedimiento de admisión de alumnos a las que más adelante haremos referencia. Ejemplo de ello es lo ocurrido en la ciudad de Vitoria-Gasteiz donde un significativo número de niños y niñas quedaron sin plaza en el proceso de admisión de alumnado y se han visto obligados a permanecer en listas de espera hasta concretar sus posibilidades de escolarización. Esta situación nos ha llevado a iniciar una actuación de oficio con el fin de concretar, una vez iniciado el curso escolar 2011-2012, el grado de cumplimiento de los indicadores que han sido establecidos por el [Departamento de Educación, Universidades e Investigación](#) para procurar la mejora continua en la labor de planificación de la red de centros no universitarios, entre los que se incluyen: 1) asegurar plaza escolar en centros sostenidos con fondos públicos al menos al 90% del alumnado de dos años que lo solicite y 2) garantizar que de todas las solicitudes del alumnado de dos años que obtienen plaza, al menos en el 90% de los casos responda a la opción realizada por la familia.

La tramitación de este tipo de quejas referidas a planificación nos ha permitido constatar también que en este nivel de dos años la Administración educativa, apoyándose en una previsión del [Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo del personal docente](#) que señala que se podrá autorizar la formación de grupos con ratios diferentes atendiendo a determinadas singularidades, ha flexibilizado, en ocasiones, las ratios inicialmente previstas con el fin de optimizar la capacidad de la infraestructura educativa disponible para responder a la demanda de puestos escolares.

Al hilo de estas quejas, no podemos evitar mostrar nuestra preocupación por el modo en que la Administración educativa está considerando la **planificación** de la oferta educativa según los distintos **modelos lingüísticos**. En efecto, se está haciendo valer el carácter potencialmente abierto de la oferta de modelos programada por los centros educativos (condicionada únicamente a la existencia de una demanda suficiente) para explicar que en la planificación educativa la delimitación de las áreas de influencia puede efectuarse sin descender al nivel o detalle de los modelos lingüísticos realmente ofertados por cada uno de los centros. Ciertamente, el afán de procurar una cada vez mejor gestión de los procesos de admisión del alumnado puede explicar que se defiendan este tipo de criterios. Sin embargo, ello no puede llevar a ignorar el compromiso expresado y asumido por la Administración educativa de asegurar la libre elección de modelo lingüístico por parte de las familias, en conformidad con lo previsto en el artículo 5 e) de la [Ley 1/1993, de 19 de febrero](#), de Escuela Pública Vasca. A nuestro modo de ver, esta realidad, de continuarse con este modo de planificación y de gestión del proceso de admisión del alumnado, hace necesaria una reflexión más detenida acerca de si con ello realmente se está procurando

una concurrencia en condiciones de igualdad de todas las familias interesadas en acceder al sistema educativo conforme al modelo lingüístico de su elección.

No obstante, también hemos recibido quejas referidas a otras etapas educativas que, a nuestro modo de ver, confirman la vigencia de la exigencia de **participación de todos los agentes educativos** en la realización de una planificación democrática y adecuada a las necesidades educativas reales de la ciudadanía. Así ha ocurrido, por ejemplo, en el caso de la quejas promovidas por las comunidades educativas de los centros IES Iruarteta y CEIP Viuda Epalza.

Para cerrar este apartado, creemos oportuno dejar constancia de la recepción de otras quejas que han venido a confirmar que la Administración educativa sigue sin concretar iniciativas con respecto a la posibilidad de establecer prioridades de acceso para el alumnado que **simultanea los estudios de educación secundaria obligatoria y los reglados de danza o música**. También se han recibido otras consecuencia de los cambios producidos en la oferta de enseñanza de idiomas ([EOI de Bermeo](#)).

2.2.1.2. Admisión

Este año hemos recibido un significativo número de quejas con ocasión del procedimiento anual anunciado en cumplimiento de lo dispuesto en el [Decreto 35/2008, de 4 de marzo](#), que regula la admisión del alumnado en los centros públicos y privados concertados.

La mayoría de las quejas tramitadas han estado relacionadas con los **criterios** que son de aplicación en los **casos de insuficiencia de plazas**. Estas quejas nos han hecho reparar en la vigencia de algunas de las recomendaciones y conclusiones emitidas con anterioridad. Así, por ejemplo, en lo tocante al criterio relativo a la proximidad del domicilio, esta institución debe reiterar lo ya dicho en su Resolución de 16 de julio de 2007 ([Resolución del Ararteko, de 16 de julio de 2007](#), por la que se sugiere al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco que trate de comprobar la realidad de un domicilio familiar declarado a efectos del proceso de admisión de alumnos). De igual modo, en lo que respecta a la posibilidad de considerar otras circunstancias libremente apreciadas por el centro, nos vemos obligados a insistir en la Resolución que fue emitida con fecha de 10 de marzo de 2011 ([Resolución del Ararteko, de 10 de marzo de 2011](#), por la que se concluye una actuación relativa a la aplicación de un criterio de admisión de alumnado que hace primar la primogenitura como circunstancia relevante).

Otro criterio que también ha sido motivo de polémica ha sido el relativo al de la renta anual de la unidad familiar. Las familias que han acudido a esta institución han planteado la conveniencia de revisar el modo en que se viene aplicando este criterio y han defendido la necesidad de ponerlo en relación con las posibilidades de conciliación de la vida familiar y laboral.

Pero, además de estas quejas, también hemos recibido otras que han estado relacionadas con la **aplicación informática** que permite la gestión mecanizada del proceso. Gracias a

su tramitación hemos podido corroborar que esta aplicación no toma en consideración la diferente puntuación que cada demandante puede acreditar en función de los criterios que son aplicados en referencia a cada uno de los centros educativos solicitados. En efecto, la adjudicación de segundas y terceras peticiones en una fase única no permite discriminar la diferente puntuación que de hecho se puede acreditar, a tenor de los criterios del baremo, para cada uno de los centros solicitados, lo que, a nuestro modo de ver, puede llevar a una quiebra de la concurrencia en condiciones de igualdad de todos los candidatos interesados en lograr su admisión.

Fuera de este plazo ordinario, convocado con carácter anual, la **admisión** del alumnado se lleva a cabo a través de las Comisiones territoriales de escolarización. Al plantear sus propuestas, estas comisiones, además de la voluntad expresada por las familias, deben perseguir una integración lo más normalizada posible en el sistema educativo vasco, atendiendo, de manera particular, a los criterios que siguen: 1) la proximidad del centro con relación al domicilio familiar y existencia de hermanos ya escolarizados; 2) el equilibrio entre todos los centros (públicos y concertados) sostenidos con fondos públicos.; 3) el aprovechamiento eficiente de los recursos técnicos y humanos existentes en los centros y 4) la idoneidad del centro para dar la mejor respuesta educativa al alumno/a.

No obstante, algunas de las quejas tramitadas nos hacen temer una posible falta de la consideración debida a la voluntad de las familias. Como ejemplos de ello mencionaremos los casos de sendas propuestas de escolarización que se apartaban respectivamente del modelo lingüístico y del tipo de centro querido por las familias.

2.2.1.3. *Educación infantil*

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación ha reiterado su propósito de elaborar un diagnóstico general que permita conocer detalladamente la diversidad de situaciones que se puedan estar produciendo en el primer ciclo de educación infantil, diagnóstico éste que en estos momentos sigue pendiente. Ello nos ha decidido a iniciar un expediente de oficio con el fin de realizar el oportuno seguimiento de la realidad de estas situaciones. Entre ellas se encuentra una realidad que ha sido motivo de queja ante esta institución. Se trata del caso de algunos centros educativos en los que las familias se deben hacer cargo del personal de apoyo adicional o de refuerzo previsto para aulas de dos años.

Al hilo de esto último, queremos llamar la atención también sobre las diferencias de financiación que pueden llegar a producirse como consecuencia de la doble oferta educativa que tiene lugar en el nivel de dos años. Hemos tenido la oportunidad de constatar esta realidad con ocasión de la quejas promovidas por varias familias cuyos hijos han estado escolarizados previamente en escuelas municipales de Vitoria-Gasteiz que han pasado a depender del [Consortio Haurreskolak](#) y que han querido que sus hijos continúen en ellas pese a contar con 2 años. Esta decisión les ha restado posibilidades de acceder a las ayudas económicas municipales.

Asimismo, debemos hacer referencia a la preocupación que nos han transmitido desde distintos sectores con respecto a la práctica de los agrupamientos que se están llevando a cabo en las haurreskolak dependientes del Consorcio ya que temen que estos agrupamientos puedan afectar a la calidad del servicio prestado. Queremos señalar también que nos mantenemos expectantes con respecto a los resultados que pueda dar el nuevo plan de atención a la infancia de cero a tres años promovido por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales ([Haur Etxea](#)).

2.2.1.4. *Transporte y comedor*

El modo en que han sido configurados estos servicios complementarios de transporte y comedor hace que la autorización del servicio de comedor de gestión directa lleva aparejada la renuncia al servicio de transporte escolar de mediodía. Este planteamiento nos ha llevado a descartar la intervención de esta institución en supuestos que no han estado exentos de polémica (IPI Ikasbidea ikastola de Durana). Ahora bien, de igual modo y en tanto que la Administración educativa reconoce como posible excepción a esta generalizada incompatibilidad los casos en los que el servicio de comedor no puede dar respuesta a la totalidad de los alumnos transportados, nos hemos preguntado si el propósito de asegurar una auténtica igualdad de oportunidades del alumnado en el acceso a estos servicios no debiera llevar a reconsiderar también la posible reducción de las cuotas de comedor a alumnos que no disponen de transporte de mediodía, haciendo extensivo el proceder que se sigue en los comedores de gestión directa, en cuanto a cuotas bonificadas, también a los comedores gestionados por entes autorizados. ([Resolución del Ararteko, de 26 de diciembre de 2011](#), por la que se concluye una actuación relativa a las condiciones de financiación del servicio de comedor escolar).

Aun tratándose de un caso singular, queremos mostrar también nuestra preocupación por la situación que ha dado lugar a una queja actualmente en tramitación y que hace referencia a las condiciones en las que se realiza el **transporte** del alumnado que tras acudir a **centros de ASpace**, deben trasladarse a los centros ordinarios en los que cursan enseñanzas.

Por supuesto y como viene siendo habitual, se han sucedido las quejas de familias disconformes con la falta de reconocimiento de acceso a estos servicios por la **aplicación objetiva** de los **criterios** previstos en la circular, en particular el relativo a la zonificación pese a la existencia de plazas libres.

En lo tocante específicamente a comedores, hemos tomado como antecedentes las iniciativas parlamentarias que trataron de promover la implantación progresiva de este **servicio de comedor** en todas las **escuelas infantiles del Consorcio** para sondear el estado actual de este servicio. Hemos podido corroborar así que, por el momento, se mantiene un escenario en el que la prestación o no del servicio de comedor en las escuelas infantiles se hace depender de la propia viabilidad del servicio en atención no sólo a las condiciones de las instalaciones sino también a la opción expresada por las familias.

Por otro lado, ha tenido su protagonismo, en forma de quejas, la problemática derivada de la **huelga de personal de comedores escolares** vinculados a empresas privadas contratadas por la Administración educativa, conflicto que, finalmente, ha quedado encauzado.

2.2.1.5. *Becas y otras ayudas*

En la actualidad, el programa de gestión solidaria de libros se extiende a todos los ciclos de educación primaria, así como a los dos primeros cursos de educación secundaria obligatoria. Esta aplicación escalonada, que hace que en estos momentos no se esté aplicando en el tercer curso de ESO, ha sido motivo de nuevas quejas que han venido a reiterar, de manera equivocada, una suerte de posible discriminación.

Como en años anteriores, no han faltado quejas promovidas por la demora en la concesión de las becas, desacuerdos con decisiones desestimatorias, cuestionamiento de requisitos de las convocatorias, etc.

2.2.1.6. *Necesidades educativas especiales*

La realidad de las quejas tramitadas a lo largo de este año 2011, ha vuelto a poner de manifiesto la necesidad de intensificar los esfuerzos para establecer buenas prácticas orientadas a propiciar una **mayor coordinación** entre servicios educativos que garantice, a su vez, un correcto seguimiento y una adecuada evaluación de la respuesta educativa a los menores con necesidades especiales, así como a una mayor colaboración con sus familias. Así ha ocurrido en el supuesto de un menor en edad escolar que venía siendo atendido por servicios ajenos al ámbito estrictamente educativo al tiempo que seguía pendiente la valoración psicopedagógica de su caso. Como es sabido, desde esta institución, siempre hemos insistido sobre la necesidad de cuidar la **valoración y detección** de estas necesidades. Por ello, hemos entendido que la Administración educativa no podía demorar la valoración psicopedagógica de este alumno como finalmente ha hecho.

De todos modos, tampoco han faltado ejemplos de una buena colaboración entre servicios. Lo hemos podido comprobar al analizar la respuesta educativa que se venía ofreciendo a un menor escolarizado en una haurreskola cuyo personal educativo ha tratado de reforzar, con su programa educativo y asistencial, las líneas de rehabilitación y habilitación propias de otras entidades que trabajan en el ámbito de la atención temprana.

Por otra parte, hemos tenido que interesarnos por algunos casos cuyas familias se han visto obligadas a acudir a esta institución para corroborar las **posibilidades de escolarización** de sus hijos. Uno de ellos se trataba de un menor aquejado de una disfasia mixta cuya familia deseaba que continuara escolarizado en el modelo A. En otro, se trataba de una menor con discapacidad intelectual cuya familia insistía en concretar la posibilidad de ser escolarizada en un centro concertado de educación especial. También nos hemos interesado por las condiciones de escolarización de grupos de alumnos como el formado

por jóvenes con discapacidad intelectual que siguen un curso de aprendizaje de tareas en el IES de Elgoibar.

Debemos destacar que algunas familias han hecho llegar a esta institución su preocupación por la respuesta que se viene ofreciendo al alumnado con **necesidades educativas especiales asociadas a condiciones personales de sobredotación**. Nos consta que en el curso 2010-2011, la [Dirección de Innovación Educativa](#) constituyó una comisión técnica con el objetivo de elaborar un documento de asesoramiento y apoyo a todos los profesionales que intervienen en la respuesta educativa al alumnado con altas capacidades. No obstante, la atención a este tipo de alumnado deberá quedar englobada dentro del Plan estratégico de atención a la diversidad en el marco de una escuela inclusiva que se conocerá en breve y del que también están pendientes otros interesados como es el caso de los miembros de la asociación [DISLEBI](#) (Asociación de Dislexia de Euskadi).

Lamentablemente, debemos señalar que se han repetido los retrasos en dar respuesta a las necesidades del **alumnado con discapacidad auditiva** y que precisan de apoyos de intérprete de lengua de signos.

Se han repetido también algunas quejas en las que se ha solicitado una **adaptación curricular individual significativa**, así como la asignación de mayores recursos.

Quisiéramos, también, hacer una somera referencia a las quejas tramitadas en relación con determinadas necesidades sanitarias. Algunos casos han sido debidamente encauzados al facilitarse personal especializado y específicamente formado para atender tales necesidades durante el horario escolar. En otros casos en cambio (menor con diabetes mellitus tipo 1) seguimos pendientes de que se concreten las posibilidades de atención conforme a la [Circular de atención sanitaria especial durante el horario escolar aprobada en noviembre de 2005](#).

Hasta aquí las problemáticas detectadas a raíz de la tramitación de las quejas referidas a necesidades educativas especiales. Además de las quejas individuales o colectivas, la atención a las necesidades educativas especiales o específicas de algunos colectivos o grupos de alumnos y alumnas ha sido objeto de seguimiento del Ararteko desde la publicación del informe extraordinario sobre [La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV](#) en 2001. Dada la presentación en mayo de 2011 del informe extraordinario sobre *Infancias vulnerables* del que daremos cuenta en el capítulo V de este informe y en el que se "actualizaban" las recomendaciones de todos los informes sobre menores realizados hasta 2010 en el seno de la institución del Ararteko, en el año 2011 no se ha solicitado información al Departamento de Educación, Universidades e Investigación acerca de esta cuestión. No obstante, esta institución continúa atenta a estas realidades y en el informe del próximo año se retomarán los seguimientos.

En este sentido, se han realizado dos **visitas** a centros escolares en los que es una realidad muy presente la atención a población socialmente desfavorecida y a niños y niñas de origen inmigrante o etnia gitana: el CEP Ramón Bajo de Vitoria-Gasteiz y el CEP Vista Alegre

de Sestao. En ambos centros educativos encontramos profesionales muy implicados e involucrados con el alumnado y sus familias.

El alumnado del centro Vista Alegre de Sestao, de modelo A, se compone mayoritariamente de niños y niñas de origen extranjero y de etnia gitana. El centro dispone de programas que facilitan la atención integral de las necesidades (no sólo educativas) de los y las alumnas, con una clara correlación en resultados de niveles muy bajos de absentismo y abandono escolar. El principal problema con que se encuentra el centro, según refieren, es el de la necesidad de profesorado estable y experimentado, para lo que consideran que sería más adecuada su designación como centro singular y que el profesorado tuviera una estancia mínima de 4 años. La integración del centro en el barrio es buena, a pesar de lo cual nos parece oportuno insistir en la conveniencia de profundizar en la creación de vínculos comunitarios con otras realidades.

En el caso del CEP Ramón Bajo, de modelo D, se nos señalaron las dificultades de un centro que tiene que manejar la diversidad en el aula con un alto porcentaje de niños y niñas de diferentes nacionalidades, con gran movilidad (llegadas en momentos distintos a lo largo del curso, salidas por cambios de domicilio a otros barrios y localidades) y, en muchos casos, en situación emocional de fragilidad (desarraigo, angustia por una situación familiar difícil...). La gestión de esta diversidad social y cultural supone, también, un aumento de la carga de trabajo vinculada a la gestión del centro, ya que a la gestión administrativa habitual se le suma mucho trabajo de tutoría individual y de trabajo con las familias, coordinación con profesionales del trabajo social, etc. El rasgo más significativo del centro, en todo caso y según nuestra opinión, es su perspectiva comunitaria. Convencidos de que no se puede desvincular éxito escolar de integración social, que la educación se da a través de aprendizajes significativos para las personas, su gran reto es atraer a población autóctona del barrio de manera que la escuela refleje en porcentajes la realidad del barrio en la que se ubica y a la que sirve. Se contribuye de esta manera a la estabilidad y el equilibrio de los grupos en las aulas, de igual manera que se dota de mayor estabilidad y modelos integrados referenciales a las familias.

Esta perspectiva es coincidente con la posición en la ha venido insistiendo el Ararteko de cara a adoptar medidas que garanticen una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales o específicas y eviten los “guetos escolares”. En opinión de esta institución, la excesiva concentración del alumnado con necesidades educativas especiales y específicas en determinados centros supone un riesgo y una dificultad para el logro de un sistema escolar inclusivo y de una sociedad cohesionada. Sobre ello se ha vuelto a insistir en el informe extraordinario sobre *Infancias vulnerables* citado más arriba.

2.2.1.7. Centros

Como ya es habitual, hemos tratado de hacer un seguimiento de algunas obras de ampliación y reforma de centros educativos cuando así nos lo han solicitado distintos interesados en su condición de miembros del consejo escolar o de las asociaciones de madres y pa-

dres. La última solicitud recibida en este sentido se refiere a las infraestructuras necesarias para dar respuesta al nuevo [IES Hernani](#) resultante de la integración de los anteriores IES Urumea, Elizatxo y Langile.

Queremos aprovechar la oportunidad que supone este informe para avanzar que la presentación de nuevas quejas nos ha hecho considerar la necesidad de profundizar en el estudio del cobro de determinadas cantidades por parte de algunos centros educativos en tanto pueda comprometer el régimen de gratuidad propio de la enseñanza obligatoria.

2.2.1.8. Convivencia escolar

Los profundos cambios que ha supuesto la nueva regulación de los derechos y deberes del alumnado aprobada mediante [Decreto 201/2008, de 2 de diciembre](#), han llevado a la Administración educativa a elaborar una nueva [Guía de actuación en los centros educativos ante el maltrato entre iguales](#). Esta nueva guía cuenta además con el complemento de un [Protocolo de actuación escolar ante el ciberbullying](#).

Conforme se explica en la exposición de motivos de esta Guía, la Administración educativa apuesta por abordar los conflictos de convivencia mediante una respuesta en clave educativa. Se considera así que este abordaje educativo, unido a la prevención, serán los pilares para lograr desterrar de los centros las conductas de ruptura de la convivencia y, especialmente, el acoso entre iguales.

Sin embargo, debemos destacar que no siempre las personas implicadas en casos de convivencia escolar comparten este planteamiento. Así lo demuestra, a nuestro modo de ver, la realidad de las quejas que de forma continuada se vienen presentando ante esta institución. Creemos obligado insistir por ello en la buena práctica referida a la conveniencia de estrechar la colaboración y el entendimiento con las familias. En cualquier caso, queremos dejar constancia del talante demostrado por la Inspección educativa para tratar de dar respuesta y evitar en lo posible las graves consecuencias que se pueden seguir para el alumnado afectado por posibles casos de acoso.

2.2.1.9. Evaluación

Este año se ha planteado una curiosa polémica con respecto a la posible **obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria**. La familia que promovía la queja entendía que la versión en euskera del [Decreto 97/2010, de 30 de marzo](#), que modifica el Decreto que establece el currículo de la Educación Básica y se implanta en la CAPV obligaba a reconocer dicho título en el caso de un joven que había tenido evaluación negativa en dos materias. Sin embargo, la Administración educativa ha argumentado, de manera acertada, que esta disposición (en la que se produce la disparidad entre textos) viene a completar, en el ámbito de la CAPV, la regulación del [Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre](#), que establece las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación

Secundaria Obligatoria en cumplimiento de lo prevenido en la [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo](#), de Educación y que por ello la interpretación que debe primar es la correspondiente a la versión en castellano.

Se ha suscitado también a modo de queja la posibilidad de tener **acceso a las pruebas realizadas en la etapa de bachillerato**. A este respecto, el artículo 32.1. de la [Orden de 26 de julio de 2010](#), de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regula la ordenación y el proceso de evaluación en el Bachillerato, establece expresamente que *“los alumnos y alumnas y, en su caso, sus padres y madres o representantes legales tendrán acceso a las pruebas y ejercicios que vayan a tener incidencia en la evaluación de su rendimiento, una vez que hayan sido corregidos...”* sin hacer referencia explícita a la obtención de copias de tales pruebas y ejercicios. No obstante, esta falta de referencia explícita no puede llevar a desconocer el derecho de obtener copias que lleva aparejado el derecho de acceso conforme establece el artículo 37.8 de la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#), de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como así lo ha entendido finalmente el propio Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Creemos que este puede ser el momento adecuado para traer a colación la Recomendación general relativa a la información que se debe facilitar en casos de progenitores separados ([Recomendación general del Ararteko 8/2011, de 15 de noviembre de 2011](#). Información que deben recibir los padres y madres separados en torno a datos referentes a sus hijos e hijas que obren en poder de la Administración y documentación que deben presentar)

Mediante esta resolución se ha recomendado al Departamento de Educación, Universidades e Investigación que revise las vigentes instrucciones para que se reconozca a los padres y madres separados y divorciados, con independencia de que ostenten o no la custodia de sus hijos e hijas, el derecho a recibir información relativa a su evolución escolar, así como a entrevistarse con el profesorado y a colaborar en la comunidad educativa del centro, en los mismos términos y con los mismos requisitos y cautelas que al resto de padres y madres. Procederemos a realizar el oportuno seguimiento del cumplimiento de esta resolución.

2.2.1.10. Normalización lingüística

En estos momentos sigue pendiente de publicación la disposición normativa que establezca el currículo que deben impartir los centros extranjeros radicados en la CAPV en desarrollo de lo dispuesto en el punto octavo (5) del artículo único, del Decreto 97/2010, de 30 de marzo, por el que se modifica el Decreto que establece el currículo de la Educación Básica y se implanta en la CAPV. No obstante, parece que el propósito del Departamento es el de proceder a la implantación de la enseñanza de lengua y literatura vasca en los centros extranjeros, de manera gradual, a partir de este curso 2011-2012, pasando a tener la consideración de enseñanza evaluable como las restantes del currículo.

Obviamente, esta implantación gradual o progresiva obligará a un tratamiento paralelo de las posibilidades de exención de la enseñanza de lengua vasca y literatura, a tenor de las instrucciones que puedan ser aprobadas por el Departamento de acuerdo con lo prevenido en el punto veintidós del artículo único del ya citado Decreto 97/2010, de 30 de marzo. Pero mientras tanto, a juicio de esta institución, el hecho de que algún colegio extranjero haya decidido anticipar la implantación de estas enseñanzas, con la aprobación también de una suerte de exenciones de carácter interno, no puede llevar a entender que el alumnado de este tipo de centros deba someterse al régimen general de exenciones aprobado por la Administración educativa, mediante las instrucciones dictadas por la viceconsejera de Educación, cuando el resto del alumnado de centros extranjeros no es objeto de idéntico tratamiento.

2.2.1.11. Derechos y deberes

Este año 2011, en el marco de la difícil situación por la que ha atravesado el centro superior de música **Musikene**, el Ararteko ha procedido al dictado de una resolución para señalar a los responsables del Departamento de Educación, Universidades e Investigación que la normativa de régimen interior sobre derechos y deberes del alumnado de este centro debe adecuar su contenido a las previsiones de este Decreto 201/2008, de 2 de diciembre, sobre derechos y deberes de los alumnos y alumnas de los centros docentes no universitarios de la CAPV, incorporando, acaso, otro tipo de conductas que se consideren inadecuadas, contrarias o que perjudiquen gravemente la convivencia en el centro, pero ello conforme a las exigencias derivadas del principio de tipicidad y de la finalidad que debe presidir el régimen disciplinario: preservar y garantizar la convivencia en los centros educativos. ([Resolución del Ararteko de 22 de julio de 2011](#), por la que se concluye la actuación relativa al Reglamento de derechos y deberes del alumnado de Musikene)

En este apartado, destacamos también por su curiosidad la queja presentada por una madre de un alumno de un centro concertado que solicitaba la devolución de los 200 euros abonados para sufragar el viaje de estudios al que no pudo acudir debido a una sanción disciplinaria. Ciertamente, la actual regulación sobre derechos y deberes de los alumnos y alumnas de los centros docentes no universitarios de la CAPV ofrece una cobertura suficiente a medidas correctoras como la adoptada por este centro educativo: suspensión del derecho a participar en actividades extraescolares como la programada del viaje de fin de estudios. Cosa distinta es, en nuestra opinión, que a estas **medidas de corrección** se puedan unir otras **consecuencias de índole económica** como la de la pérdida de las cantidades abonadas de manera anticipada. Entendemos por ello que la Administración educativa debe asumir un papel activo para tratar de evitar que de la corrección de conductas inadecuadas se puedan seguir medidas que no estén expresamente previstas en la regulación de derechos y deberes del alumnado.

2.2.1.12. *Enseñanza universitaria*

Este año 2011, es obligado hacer referencia a los incidentes ocurridos con motivo del **examen de química** de la convocatoria ordinaria de la **Prueba de Acceso** a la Universidad. Los trámites realizados ante la Secretaría General de la UPV/EHU nos han permitido conocer las decisiones adoptadas con respecto a los incidentes planteados en torno a dicho examen. Ahora bien, a nuestro modo de ver, la experiencia de esta pasada convocatoria debe llevar a intensificar algunas de las tareas que tiene encomendadas la Comisión organizadora prevista en el [Decreto 79/2011, de 19 de abril](#), por el que se regula el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado en la CAPV, entre las que sin duda destaca la relativa a asegurar la necesaria coordinación entre la Universidad y los centros que imparten bachillerato con el fin de garantizar la adecuación de los ejercicios al currículo del bachillerato. De hecho, estamos desarrollando una actuación en este sentido.

Siguiendo con estas pruebas de acceso, la presentación de algunas quejas nos ha llevado a plantear a la UPV/EHU que reconsideren la conveniencia de ampliar la información disponible en la Guía de Acceso a la Universidad para aquellos estudiantes que ya hubieran superado la prueba de acceso con anterioridad.

También nos ha permitido analizar en detalle el proceder de la Comisión organizadora habiendo concluido su acomodo con la normativa básica que regula estas pruebas, de lo que se han derivado una serie de observaciones. Es cierto que el derecho de acceso a eventuales documentos, como son los exámenes de acceso a la Universidad, puede ser ejercitado a través de un trámite de consulta directa. En estos casos, la necesidad de velar por el buen funcionamiento de los servicios explica que la realización de este trámite quede sujeto a unas condiciones como las que han sido dispuestas por la Comisión organizadora de las Pruebas en relación con el lugar (Campus donde se custodian los expedientes), el horario (atención al público), etc. Ahora bien, si el acceso a los documentos se entiende satisfecho con la obtención de las correspondientes copias, es obligado reparar en que el establecimiento de este tipo de cargas añadidas pierde toda su razón, máxime en unos momentos en lo que las nuevas tecnologías ofrecen posibilidades de reproducción cómodas y sencillas, a través de la red, etc. A nuestro juicio, en estos últimos casos, cuando la pretensión de los eventuales interesados se concrete en la obtención de copias de los documentos, la Universidad debería facilitar tales copias, atendiendo sus demandas y sin requerir a éstos los condicionantes propios del trámite de consulta directa.

2.2.2. *Servicios sociales para la infancia en desprotección*

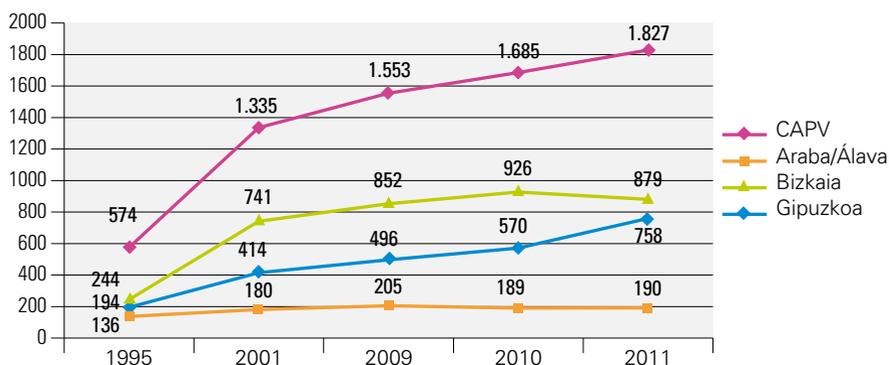
2.2.2.1. *Algunos datos cuantitativos*

El mayor peso de la información recogida en este apartado se refiere a la actuación de los servicios sociales de atención secundaria, mayoritariamente de competencia foral, si bien algunas de las reflexiones y conclusiones derivadas pueden ser perfectamente extensibles (y esperamos que compartidas) por el resto de agentes institucionales implicados en la

atención a niños, niñas y adolescentes en desprotección o en riesgo de desprotección. Así, la información cuantitativa y la relativa a la red de recursos de alojamiento residencial que aportamos fue solicitada a las tres diputaciones forales en noviembre de 2010.

El primer dato de interés solicitado es el de la población atendida en cada una de las diputaciones forales: los nuevos expedientes abiertos en el año y el total de expedientes atendidos, así como el número de menores de edad implicados. Esta diversidad en la solicitud atiende a la distinta práctica de las diputaciones forales, que en algunos casos atribuyen a cada persona menor un expediente, mientras que en otros el expediente identifica la familia y, por tanto, en él pueden encontrarse implicados varios menores.

Gráfico 5. Número de menores de edad nuevos atendidos por los servicios sociales forales de infancia en 2011



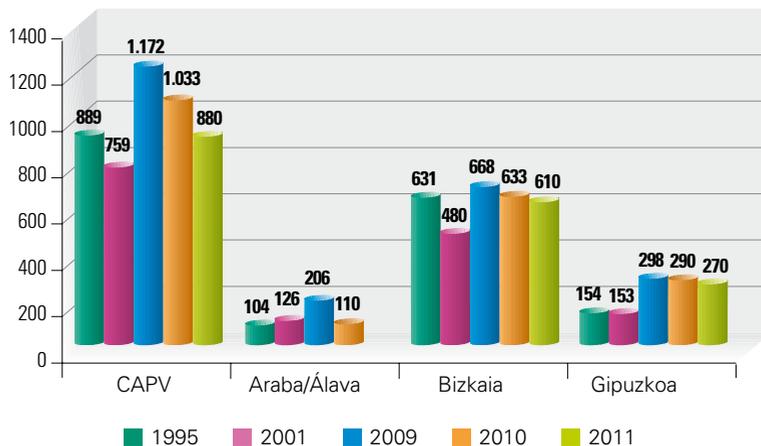
Fuente: elaboración propia en base a los datos aportados por las diputaciones forales.

La tendencia observada es de un suave crecimiento que nos lleva a pensar en la capacidad de detección y atención del sistema de servicios sociales para la infancia en desprotección, cada vez más consolidado y estable, tal y como lo corroboran el resto de datos aportados. Añadimos, no obstante, dos comentarios. El primero se refiere al dato de Bizkaia, que es una estimación para todo el año 2011 sobre la base del dato real de menores nuevos atendidos hasta el 30 de noviembre. El segundo abunda en la composición del número de menores atendidos por el ente foral gipuzkoano, con un claro despunte de niños, niñas y adolescentes "autóctonos"; que ven incrementar su porcentaje respecto al año anterior en un 11,3% frente a un descenso del 33% de los menores extranjeros no acompañados.

Las medidas de protección aplicadas a estos menores, junto a los que ya venían siendo atendidos, son fundamentalmente cuatro: programas de intervención intensiva en familia, acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopción. La evolución de las dos principales medidas que suponen la separación de las personas menores de sus progenitores,

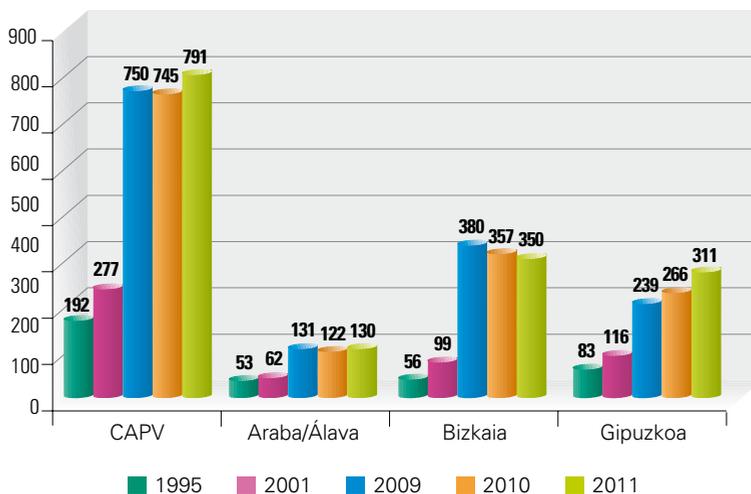
esto es, el acogimiento residencial y el acogimiento familiar, se aprecia en los dos gráficos siguientes:

Gráfico 6. Evolución de la medida de acogimiento residencial 1995-2011



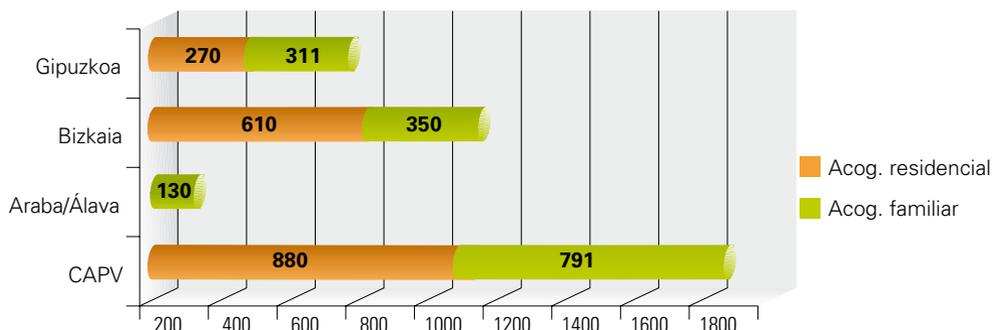
Fuente: elaboración propia en base a los datos aportados por las diputaciones forales

Gráfico 7. Evolución de la medida de acogimiento familiar 1995-2011



Fuente: elaboración propia en base a los datos aportados por las diputaciones forales

Gráfico 8. Comparación de las medidas de acogimiento residencial y familiar en 2011 en la CAPV y por territorios

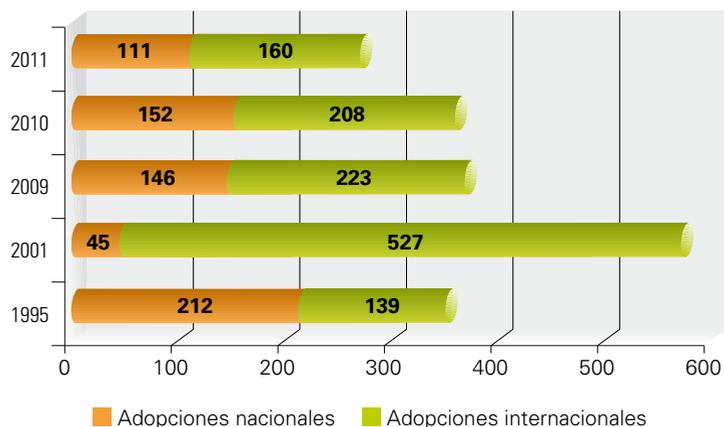


Fuente: elaboración propia en base a los datos aportados por las diputaciones forales.

Ya resulta evidente en los dos primeros gráficos cierta tendencia creciente en el número de acogimientos familiares, a la vez que un pequeño descenso en los acogimientos residenciales, muestra de la clara apuesta y el esfuerzo de nuestras diputaciones por primar la opción familiar, bien en familia extensa como en familia ajena, frente a la segunda. En el tercer gráfico, además, podemos observar el peso relativo de cada una de estas dos medidas en 2011 en cada territorio y en la CAPV.

En lo tocante a las adopciones, un primer dato llamativo es el retroceso en el número de solicitudes, tanto nacionales, como internacionales, respecto al año anterior (41 y 48 respectivamente). Sin ser concluyentes en las interpretaciones de este descenso, no podemos obviar el impacto de la crisis económica en las familias potencialmente adoptantes, unido a un cada vez mayor conocimiento de la realidad, la complejidad y las dificultades de los procesos de adopción, que pudiera estar disuadiendo a personas que no tuvieran una decisión muy meditada.

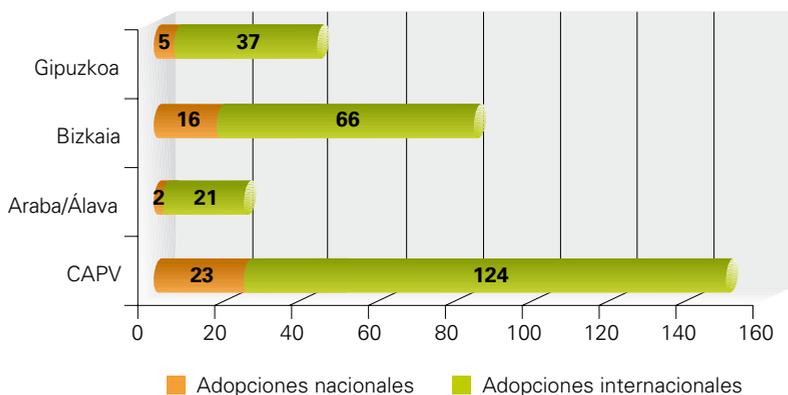
Gráfico 9. Evolución de las solicitudes de adopción (nacional e internacional) en la CAPV 1995-2011



Fuente: elaboración propia en base a los datos aportados por las diputaciones forales

Una muestra de esta complejidad, al menos de la tocante al proceso hasta su constitución, son los datos de las adopciones realmente constituidas en 2011: 23 en el ámbito nacional, 124 internacionales, que responden en todos los casos a solicitudes cursadas en años anteriores.

Gráfico 10. Número de adopciones constituidas (nacionales e internacionales) en 2011 en la CAPV y por territorios



Fuente: elaboración propia en base a los datos aportados por las diputaciones forales

2.2.2.2. La red de acogimiento residencial

Además de estos datos cuantitativos, que nos permiten una primera fotografía de la situación actual y la evolución (quizás incluso las tendencias) de la atención a los y las menores en desprotección, se solicitó a las diputaciones forales información sobre la configuración de la red de acogimiento residencial, más concretamente, sobre creaciones, modificaciones o supresiones de recursos acontecidas en 2011.

Conforme a la información aportada, la **red de recursos de atención residencial** ha experimentado modificaciones en los tres Territorios Históricos.

En Araba/Álava, el centro de acogida y urgencias para adolescentes *Ibaia* ubicado en Vitoria-Gasteiz ha aumentado el número de plazas (de 10 a 14) y su gestión se ha adjudicado a la [asociación Urgatzi](#). Además, se ha puesto en marcha un nuevo recurso: el piso de preparación a la emancipación *Ekilore*. El recurso, gestionado por la asociación [Nuevo Futuro de Álava](#), se ubica en Vitoria-Gasteiz y tiene una capacidad de 12 plazas. Está dirigido a adolescentes entre 14 y 18 años que, habiendo sido objeto de una medida de separación familiar a una edad avanzada (guarda o tutela del Consejo del Menor de Álava), no es previsible su retorno a la familia. No es un centro específicamente destinado a menores extranjeros no acompañados.

En Bizkaia han finalizado su actividad dos centros gestionados por Urgatzi –el Centro Residencial Deusto (25 plazas destinadas a menores extranjeros no acompañados) y el Hogar Sodupe (10 plazas para adolescentes con problemas de comportamiento)-, así como el centro de gestión pública Dolaretxe (20 plazas para niños y niñas de 0-3 años). Por otra parte, han iniciado su actividad cuatro recursos residenciales:

- Hogar Gorliz: 8 plazas para niños, niñas y adolescentes entre 3 y 18 años. Gestionado mediante convenio con [Cáritas](#).
- Hogar Laugune (Laukiz): 8 plazas destinadas al programa de apoyo intensivo a adolescentes con problemas de conducta. Gestionado mediante convenio con Urgatzi.
- Piso de emancipación Casco Viejo: 4 plazas para jóvenes mayores de 18 años en proceso de emancipación. Gestionado mediante convenio con Cáritas.
- Hogar Mendialde: 5 plazas destinadas a niños, niñas y adolescentes con graves discapacidades. Gestionado mediante convenio con [Apnabi](#).

Además, la [Diputación Foral de Bizkaia](#) ha establecido un convenio de colaboración con PRISMA (Proyecto de Rehabilitación Integral de la Salud Mental en Aragón), S.A. para tres plazas residenciales para adolescentes con graves dificultades de salud mental.

La red de acogimiento residencial de Gipuzkoa también ha sufrido algunas modificaciones, fundamentalmente en el colectivo atendido. Así, cuatro de los centros han dejado de ser

centros destinados exclusivamente a la atención de menores extranjeros no acompañados para acoger también a la población autóctona:

- Uba. Anteriormente destinado al programa de acogida de urgencia de menores extranjeros no acompañados, atiende desde mayo a adolescentes autóctonos.
- Azpeitia. Destinado al programa básico de acogida, ha pasado a atender también a menores autóctonos de 0-12 años a partir de septiembre.
- Mendixka. A partir del mes de julio atiende a todos los adolescentes con problemas de conducta.
- Iturriotz-Azpi. Se abrió a la atención de adolescentes autóctonos en abril y se ajustó el número de plazas a 10.

En otros dos centros de Gipuzkoa se han producido cambios relacionados con el número de plazas o el programa desarrollado:

- Loistarain. Se han limitado las plazas disponibles a 16.
- Matsaria. En el mes de julio el centro dejó de estar destinado al programa básico. En la actualidad atiende el programa de acogida de urgencia para menores de edad de 0-12 años.

La valoración de estos *movimientos* en la red de acogimiento residencial por parte de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia no puede ser sino positiva, dado que refleja el interés de las administraciones competentes por adaptar los recursos a la evolución de las necesidades y atender las necesidades emergentes con presteza. Por otro lado, tanto en el marco de investigación de algunas quejas individuales, como de actuaciones de oficio, hemos tenido la oportunidad de conocer *in situ* algunos de estos centros, corroborando la buena impresión general.

Merecen una mención especial las **visitas de inspección** realizadas a los centros Aixola y Endoia, ambos de la red gipuzkoana. Las motivaciones que nos llevan a estos centros provienen de dos líneas:

- Por una parte, ambos vienen definidos como centros del programa especializado para menores con trastornos de conducta, sobre los que esta institución mantiene una especial atención. No hay que olvidar que centros de esta tipología o similar (en ocasiones más conocidos como centros terapéuticos) han sido objeto de denuncia, incluso de cierre, en otras comunidades autónomas debido, precisamente, a las prácticas contrarias a los derechos de los y las menores allí atendidos. Usos abusivos de las salas de contención, medicación no prescrita por personal sanitario, registros arbitrarios, etc. formaron parte de los relatos recogidos por el informe de [Amnistía Internacional](#) publicado en diciembre de 2009 "*Si vuelvo, ¡me mato!*" *Menores en Centros de Protección Terapéuticos en España*". En el verano de 2010

esta organización publica un informe de seguimiento a las situaciones denunciadas que tenemos la oportunidad de conocer y contrastar en la reunión mantenida en el otoño de 2011, donde ya trasladamos que, según nuestro parecer, la existencia en la CAPV de normativa reguladora, tanto en relación con la responsabilidad pública sobre estos centros, como con los requisitos materiales y funcionales de todos los recursos de acogimiento residencial (incluidos estos a los que nos estamos refiriendo) preserva de atropellos como los descritos. Este mismo efecto pretende alcanzarse con la nueva ley para la actualización de la legislación sobre protección de menores, aún en estado de elaboración, que anunciábamos en el capítulo 2.2. de marco normativo. Uno de los elementos sobre los que más se profundiza en el anteproyecto conocido es, precisamente, en las garantías que deben ofrecer los centros para menores con trastorno de conducta.

- Por otro lado, en los años 2008 y 2010 estos dos centros fueron objeto de actuación por parte de la institución del Ararteko motivada por incidentes graves y con potente alarma social, en un contexto de llegada de un número importante de menores extranjeros no acompañados al territorio de Gipuzkoa. Si a ello añadimos que las últimas informaciones nos describían ambos centros como fases consecutivas de un mismo proceso de avance hacia mayores cotas de normalización e incorporación social, la elección era fácil. En todo caso y en honor a la verdad, hay que señalar que la situación en los centros parece transcurrir con tranquilidad, si hemos de hacer caso a la ausencia de quejas al respecto, al menos.

La **visita a Aixola** se realiza el 2 de junio, sin aviso previo, tal y como es práctica habitual en las visitas de inspección realizadas por el Ararteko a estos centros. Asesoras de la institución se personan desde primera hora de la mañana en el recurso residencial, entrevistando a responsables, educadores/educadoras y chicos acogidos. Se visitan las instalaciones y se solicita documentación. Analizada la información obtenida, se concierta una reunión con el [Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa](#), entidad pública responsable del recurso, para la devolución y contraste de lo obtenido. Como conclusión a todo este proceso, se elabora el presente informe conclusivo.

El centro Aixola está ubicado en un caserío situado en la zona del pantano de Aixola, pertenece al municipio de Elgeta, si bien se vincula mucho a la vida de los municipios de Ermua y Eibar. Dispone de una superficie aproximada de 1.000 m², en un entorno rural y relativamente aislado. Cuenta con transporte propio: una furgoneta. Consta de cuatro plantas y zona exterior con huerta y gallinero, además de espacios para realizar pequeñas obras de albañilería. El acceso principal se sitúa en la primera planta (despacho de educadores, sala, dos baños, comedor, aula y sala de contención). En la segunda planta se localizan las habitaciones de los menores (5), el desván (zona de uso restringido a los menores donde se almacenan los materiales del centro, además de las pertenencias de los chavales) y la zona de chicas, con una zona amplia de estar, dos habitaciones y dos baños. Las habitaciones están amuebladas con una cama, sin armario, ni elemento alguno que las personalice. La tercera planta es un espacio amplio y diáfano con usos polivalentes: aula de ordenadores, gimnasio, sala de reuniones del equipo educativo. En la planta baja se sitúan las duchas y varios baños y lavabos. Las duchas son colectivas.

Su capacidad es de 10 plazas, con espacio diferenciado para 4 chicas. En el momento de la visita está ocupado por 5 chicos procedentes de Marruecos y Argelia, 1 de ellos fugado.

La intervención realizada en el Centro Aixola se define como Programa para menores (13-18 años) extranjeros no acompañados con problemas graves de conducta y constituye la fase 1ª de un proceso específico para chicos y chicas que presentan esta peculiaridad: los trastornos de conducta. Esta naturaleza le confiere algunas características significativas, como son:

- ✓ Es considerado un recurso **temporal**, en el que se valora como positivo que se avance rápidamente, porque estará indicando una progresión hacia los objetivos propuestos y un paso más rápido a un recurso y una situación más “normalizada”. El decreto regulador estima una estancia máxima de 9 meses, prorrogable a 12 de manera excepcional. Como recurso de **tránsito**, se insiste (y se refleja en normas, mensajes de los educadores y, en general, en la vida cotidiana) en no establecer vínculos estrechos, ni con espacios físicos, ni con personas. Así, no tienen habitaciones propias, cambiando de ubicación a la menor expresión de vinculación, no se permite la personalización de los espacios, no se observa decoración alguna...
- ✓ La intervención se dirige principalmente a su “**problemática conductual**”; para lo que se les ofrece un espacio de contención y restrictivo en sus contactos con el exterior. La estructuración del tiempo, la supervisión permanente de los menores y el cumplimiento de normas (y límites) son elementos básicos en su plan educativo, al que en ocasiones se refieren como de modificación de conducta. Los planes individuales se orientan en gran medida al respeto (a personas y cosas) y a la gestión de las emociones. Alcanzar unos mínimos en estos aspectos es condición indispensable para acceder a recursos más normalizados y, por tanto, de mayor autonomía y menor control individual.
- ✓ Se da presencia permanente de **personal de seguridad** y existe **restricción de movimiento** en el interior del centro. Los vigilantes de seguridad están uniformados y permanecen en todos los espacios donde hay algún chico (con la excepción del interior del aula). Todos los espacios permanecen cerrados con llave, esté o no el acceso a dichos espacios permitido a los adolescentes.

Consideramos importante destacar de manera positiva que nos encontramos con un recurso:

- ✓ Que cuenta con un programa educativo documentado y que se lleva a la práctica. Como elementos más significativos desde nuestra perspectiva, debemos destacar el Plan Educativo Individualizado y el tutor de referencia con que cuentan todos y cada uno de los chicos atendidos.
- ✓ En el que los menores acogidos ven atendidos sus derechos relativos a identidad (y situación administrativa), necesidades básicas, salud, educación, ocio, comunicación con su familia de origen, etc.

- ✓ Que se gestiona conforme a los protocolos que el Departamento de Política Social de la DFG elabora para garantizar la transparencia, la coherencia en los criterios de intervención y la trazabilidad de procesos y actuaciones.
- ✓ Dotado de una plantilla de profesionales con la cualificación exigida y en número suficiente para el servicio a realizar.
- ✓ El personal de seguridad está uniformado (lo que supone una clara identificación como tal) y sus funciones aparecen claramente diferenciadas de la labor educativa.
- ✓ En buena relación con otros recursos y agentes comunitarios: Osakidetza, servicios sociales, fiscalía, técnicos interculturales, Ertzaintza, etc.
- ✓ En condiciones de mantenimiento e higiene muy buenas.

Los principales aspectos trasladados como preocupantes a los responsables institucionales del recurso tienen que ver con:

- 1.1. Siendo un programa para adolescentes con **problemas de conducta**, ¿quién determina el problema conductual? ¿qué criterios/elementos objetivables se valoran? ¿es un diagnóstico diferencial respecto a trastornos psiquiátricos? ¿cómo se procede hasta determinar la conveniencia de este recurso para un menor concreto?

Según nos comentan, la realidad de estos centros es que en ellos conviven múltiples perfiles, en algunos casos con sospechas de patología psiquiátrica de base pero sin diagnosticar, y todos ellos con la característica de ser muy disruptivos en grupos más "normalizados" o de programa básico. El efecto indudablemente beneficioso para el grupo de programa básico que supone "sacar" a estos chicos de esa realidad tiene como consecuencia juntar en un mismo lugar realidades y necesidades bastante heterogéneas y, en general, complejas.

Coincidimos en que, dada esta heterogeneidad y complejidad, cobra mayor importancia, si cabe, el plan individual de intervención, pues cada caso deberá ser trabajado desde su absoluta particularidad, abriendo la posibilidad de itinerarios diferenciados, duración de la estancia distinta, modalidades de escolarización diferentes... aspectos sobre los que ya vienen reflexionando desde hace un tiempo. Supone, a su vez, cuestionar la definición del programa como "de tránsito," con las implicaciones que ello tiene y en las que nos detendremos en el tercer apartado de este punto. Por último, esta perspectiva podría incluso cuestionar la existencia de redes diferenciadas para menores autóctonos y menores extranjeros no acompañados, pues la atención a lo diferencial de cada persona se haría en el marco del programa individualizado, beneficiándose de la riqueza de la interculturalidad y la optimización de los recursos.

Respecto al procedimiento por el cual un menor es finalmente asignado a un centro para problemas de conducta, se describe un proceso que, ante la realidad de una

patología subclínica, caracterizada por daño emocional y pautas de comportamiento disfuncionales, intenta garantizar que sea una opinión compartida por un número suficiente de profesionales, que valoran de una manera similar la idoneidad de la decisión adoptada. Así, el diagnóstico que sustenta la prescripción de este recurso especializado no viene de profesionales de la salud mental, sino de profesionales educativos que, eso sí, contrastan entre sí unas percepciones muy completas, en la medida en que están tomadas en el contacto diario y cotidiano con los chicos.

De manera muy resumida podríamos decir que la propuesta elaborada y discutida por el equipo educativo del recurso, una vez validada por el director o directora de éste y contrastada con el Servicio de Apoyo Técnico, llega al técnico de seguimiento del caso, que la valora, desestimándola o aceptándola, en cuyo caso elabora una nueva propuesta que acepta sin más lo existente o lo mejora y que se eleva a la Comisión de acogimiento residencial para su decisión definitiva.

- 1.2. Siendo un centro cuyo carácter diferencial respecto al resto de los de la red de recursos residenciales es, según nos refieren, precisamente la modificación de conducta, parece conveniente apoyo profesional especializado como parte de la plantilla.

Experiencias conocidas nos indican que abordar estas problemáticas desde perspectivas cognitivo conductuales supone manejar programas de refuerzos, tal y como lo hacen, pero también trabajar pensamientos irracionales y creencias, entrenar la gestión de las emociones, etc. funciones que requieren de las aportaciones de personal con esas competencias profesionales. La participación en el equipo de este profesional permite la conexión imprescindible (por potenciadora y sinérgica) entre el trabajo terapéutico propiamente dicho y la acción educativa en el marco del programa de vida cotidiana, además de lo que aporta como apoyo al propio equipo de educadores.

- 1.3. Su definición como recurso de tránsito (1ª fase muy restrictiva desde la que se les "motiva" a pasar a recursos de mayor autonomía) da sentido a algunas decisiones con las que, a priori, no estamos de acuerdo: escolarización dentro del propio centro, no personalización de espacios, no establecimiento de vínculos con nada, ni nadie... Todo ello agravado por una realidad que nos indica que el tiempo que finalmente están en el centro no es tan breve como para justificar esas decisiones.

La reflexión a la que se nos hacía referencia en el apartado primero de este punto ya ha previsto modificaciones a nuestro entender importantes respecto al ámbito formativo, abriendo un abanico de posibilidades donde hasta la fecha sólo existía una alternativa: la clase dentro del centro para la adquisición de competencias lingüísticas, de cálculo y culturales básicas. Atendiendo a las necesidades y capacidades de cada chico o chica, se procederá a mantenerle escolarizado en su centro educativo de procedencia, a escolarizarle fuera del centro en alguna de las propuestas de la red educativa o a dotarle de las competencias básicas que le permitan acceder a recursos externos en un futuro, como es el caso actual. Como venimos reiterando, creemos que es esa la vía que mejor garantiza el derecho de cada uno de los chicos y chicas a la educación.

Respecto al énfasis en no establecer vínculos, ni sentimiento de pertenencia como acicate para el avance en su programa de desarrollo personal, incluso compartiendo la finalidad última que se pretende, mantenemos nuestras dudas respecto a que esto se consiga mejor haciendo que vivan “desacomodados”, sin sentir nada ni mínimamente propio. Creemos que es totalmente humano y necesario para avanzar en el desarrollo sentirse perteneciente a algo y a alguien, tener vínculos desde los que crecer, tener “nuestro sitio”, contar con algo estable, seguro, que no se mueva... aunque sea por un tiempo.

A la luz, de nuevo, de la reflexión que profundiza en los itinerarios individualizados, los responsables entrevistados comparten que el acceso a determinadas situaciones más estables (tener “mi” habitación, por ejemplo; poder decorarla, etc.) puede formar parte del programa educativo sobre el que se va avanzando, pero sin cuestionar en ningún momento el potencial del sentimiento de pertenencia y, sobre todo, de los vínculos. Nos atrevemos a decir que sin vínculos no hay posibilidades de relación educativa, verdadero motor de cambio que dota de significado al resto de elementos del programa.

- 1.4. Sala o habitación de aislamiento. No cuestionamos la necesidad de la existencia y la utilidad de esta sala, no obstante, en estos momentos nuestra preocupación se centra en garantizar que los derechos de los menores no sean vulnerados ni por la decisión de tener que hacer uso de la sala, ni en ningún momento de su permanencia en ella.

El decreto regulador de centros establece las condiciones de uso y las características generales que debe reunir una sala de aislamiento, indicando, por ejemplo, la necesidad de que las paredes estén acolchadas o la iluminación esté empotrada para evitar que los adolescentes puedan dañarse. En opinión de esta institución, el reducido tamaño de la sala y la insuficiente iluminación pueden dificultar la consecución del objetivo de la utilización de esa sala: que tras haber perdido de forma intensa el control de su conducta y haber puesto en peligro su integridad o la de otros, el adolescente se tranquilice y pueda incorporarse al resto de espacios del centro.

La posición de la entidad pública responsable en este tema está muy meditada y es firme: precisamente porque es una sala de aislamiento (para un momento de crisis y riesgo para su integridad y la de otros) y no de cumplimiento de un castigo o sanción, está bien contar con ella en estos centros donde es más probable que sucedan estos episodios (sólo puede existir en los programas para adolescentes con problemas muy graves de conducta, según el decreto regulador) y acondicionada como lo está. Debe estar preparada para períodos de ocupación cortos y con las protecciones suficientes como para que la persona no se produzca, ni produzca daños. De hecho, atendiendo a las sugerencias que les han hecho desde la fiscalía como consecuencia de una reciente visita, han de incorporar cámaras sin ángulos muertos, grabando permanentemente, y en ningún caso se deberá permanecer más de 6 horas en su interior. Insisten, por otro lado, en que realmente los chavales llegan a tranquilizarse allí dentro.

El análisis de los registros de incidencias parece indicar que la medida de internamiento en la sala de aislamiento no se ha tomado en ningún caso distinto al del uso

señalado de crisis violenta y descontrolada, pero nos unimos a las recomendaciones de la fiscalía para una mejor garantía de los derechos de los menores.

1.5. Vigilantes de seguridad

Ya ha quedado señalada la existencia de personal de seguridad en todos aquellos espacios en que permanecen los menores acogidos y la importancia que concedemos a que estos profesionales estén claramente identificados y sus funciones se circunscriban estrictamente al ámbito de la seguridad.

Si bien es cierto que el personal de seguridad interviene a instancias del personal educativo, consideramos que su numerosa y permanente presencia en todos los espacios puede conferir un carácter excesivamente punitivo o de conflictividad al centro, máxime cuando el acento de las características del centro se quiere poner en su vertiente de modificación de trastornos conductuales.

1.6. Duchas colectivas: ¿y la privacidad?

El derecho a la intimidad de estos menores puede verse menoscabado en la medida en que todas las duchas destinadas a los chicos son colectivas (en el caso de la zona de chicas cuentan con un baño con ducha), siendo éste el lugar donde habitualmente las realizan. A pesar de que se puedan alegar razones de que hoy en día esto es algo superado y “normalizado”, además de que facilita la supervisión de la adquisición de ciertos hábitos de higiene, entendemos necesario que existan duchas individuales para que, todo aquel que lo desee, pueda hacerlo de manera privada. Esto, por otro lado, es lo que está expuesto en el decreto regulador de los recursos residenciales para menores en situación de desprotección.

La **visita al centro Endoia** de Deba busca conocer el proceso de actuación global para los menores con trastornos de conducta, completando la información obtenida en la visita al centro Aixola y valorando la coherencia y progresión de la intervención. Por ello, los puntos de interés para la visita, además de conocer el centro y los datos básicos de personas usuarias y profesionales es:

- a. ¿Perfiles heterogéneos? ¿cuáles? ¿salud mental? ¿diagnósticos subclínicos sin patología psiquiátrica, pero conductual –contextual-?
- b. ¿Cómo abordan estos “problemas de comportamiento”? Profesionales; protocolos y pautas (separación de grupo, aislamiento, sanción...); sala de contención; personal de seguridad...
- c. Proyecto educativo: coherencia con Aixola y confirmar progresión respecto a autonomía y disfrute de derechos. Especialmente, 1) Escolarización, 2) Personalización de espacios, 3) Acceso a pertenencias, 4) Espacios privados, 5) Riqueza de estímulos (juegos, lecturas, ocio...), 6) Tiempos de ocio: autónomos/acompañados/en grupo...

El centro Endoia fue totalmente reformado tras los incidentes de 2008 y reabierto en octubre de 2010. Es un caserío aislado situado en el barrio de Endoia, de Deba, a 6,5 km. del núcleo poblacional de Itziar, lugar de acceso al transporte público. Dispone de transporte propio: una furgoneta. Consta de dos plantas y desván, una amplia zona exterior con huerta y zona verde. No tiene elementos identificativos en el exterior y el cerramiento del terreno es el habitual en caseríos: alambre y vegetal (enredaderas que van trepando por el alambre). Es accesible para personas en sillas de ruedas en tanto en cuanto tiene habitaciones en la planta baja y un baño adaptado.

- ✓ En la planta baja se encuentra el despacho del equipo educadores, la cocina, el almacén, el salón, el comedor y un espacio para realizar talleres y actividades diversas. Están también las duchas colectivas y un par de habitaciones destinadas, en principio, a alojar chicas en caso de que fueran derivadas al centro. En caso necesario pueden ser también utilizadas para una intervención individualizada con cualquier menor del centro (en caso de conflicto y medida de separación de grupo, enfermedad, etc.)
- ✓ En la segunda planta se localizan las habitaciones de los menores (5) y dos baños. Están amuebladas con litera, armario y mesa. En el momento de la visita las habitaciones estaban ocupadas sólo por una persona cada una de ellas y personalizadas (con grandes diferencias según los chavales).
- ✓ El desván se utiliza para almacenar trastos y los chavales no tienen acceso a él.

Las puertas que comunican los distintos espacios no están cerradas con llave y los chavales se mueven con bastante libertad por el centro.

No hay ninguna sala de aislamiento y nos refieren que los momentos de separación de grupo (por un conflicto, por una pequeña crisis, etc.) se hacen en las habitaciones con un educador.

La intervención realizada en el Centro Endoia se define como Programa para menores extranjeros no acompañados que presentan problemas de conducta (no graves) y proceden, tanto del Centro Aixola, una vez superados los objetivos de esa fase inicial, como de cualquier otro centro de la red de acogimiento residencial de Gipuzkoa (programas básico general, de acogida de urgencia y de emancipación) generalmente cuando han generado problemas de convivencia o adaptación a los centros.

En el centro se encuentran en estos momentos acogidos 8 chicos procedentes de Marruecos, salvo uno, de Argelia. La evolución de la ocupación ha ido creciendo suavemente, sin llegar en ningún momento a estar al completo. Los datos de llegadas no hacen prever una afluencia importante de menores en los próximos meses.

Respecto al tiempo de permanencia en este centro nos indican que la persona que más tiempo ha permanecido en él lo hizo durante 10 meses y las razones para esta prolonga-

ción tienen que ver con la localización de un recurso adecuado para sus necesidades. Era un caso especial porque requería su consideración como dependiente, lo que hacía más complejo el proceso de derivación. En todo caso, sí se menciona que la gestión administrativa de la derivación puede llegar a demorar hasta en 2 meses la salida real del menor del recurso desde que se toma la decisión de que está preparado para ir a otro centro. Esta espera suele generar bastante ansiedad.

El equipo de profesionales está compuesto por 16 personas y el director. No hay personal de vigilancia y seguridad.

En lo tocante al perfil de los menores atendidos nos indican que no ha habido ningún menor con diagnóstico de patología mental. Lo que sí tienen son “problemas de conducta” sin base psiquiátrica y, fundamentalmente, derivados o relacionados con consumos de sustancias tóxicas. Han tenido alguna fuga y en escasas ocasiones han procedido a realizar registros personales y de pertenencias. En estos casos han solicitado la presencia de la Ertzaintza, pero los registros los realizan los educadores y educadoras.

En cuanto a la intervención, los “problemas de conducta” son abordados dentro del Plan Educativo Individualizado, que constituye la hoja de ruta de la actuación con cada uno de los menores. En los casos en que se necesita intervención psicoterapéutica especializada, tanto en este centro como en el resto de los de la red de acogimiento, se recurre a diversos gabinetes distribuidos por todo el territorio gipuzkoano. Los educadores y educadoras señalados como personal de la plantilla acompañan los avances en vida cotidiana también en este aspecto. Existe también aquí la figura del tutor de referencia.

Fomentan mucho la relación con personas externas al recurso residencial y, además de lo que aporta el contexto escolar y de actividades extraescolares (deportivas, lúdicas, etc.) buscan referentes adultos en la comunidad “autóctona”, referentes todos ellos que permanezcan una vez haya alcanzado la mayoría de edad. Varios de los chavales participan del programa Izeba, aunque en ocasiones tengan ciertas dificultades para aunar criterios educativos entre el equipo de educadores del centro y el o la “tía”. También mantienen relación telefónica estable con sus familias.

Animan también a la relación normalizada con los caseríos vecinos, con los que no están teniendo ningún tipo de problema. Algunos chavales salen a correr de manera habitual y ya son conocidos, otros han realizado tareas agrícolas en cumplimiento de medidas judiciales, tienen previsto realizar una jornada de puertas abiertas para los vecinos, etc.

Respecto a la participación en la toma de decisiones del centro, todos los sábados tienen asamblea de menores (el resto de días de la semana prácticamente no están o, por lo menos, siempre falta alguien), aunque parece que no les gusta demasiado que sea en sábado porque les quita tiempo de su ocio.

Por último, sobre el proyecto educativo y la progresión respecto a la situación en Aixola:

- **Escolarización:** todos los chavales están escolarizados, en su mayoría, en complementaria o PCPIs. La excepción se da en el momento de la visita con el último menor que ha llegado al recurso, con el que están a la espera de que Educación le asigne plaza de complementaria en algún centro al que tenga un desplazamiento razonable.
- **Personalización de espacios:** todas las habitaciones tienen objetos dispuestos por los menores. Se les anima a que dispongan de su habitación como un espacio propio y particular.
- **Acceso a pertenencias:** tienen sus ropas y demás pertenencias en el armario de la habitación. Según nos cuenta el director, pueden pedir que se cierre la habitación con llave mientras no están, pero al realizar la visita todas estaban abiertas.
- **Espacios privados:** en este apartado nos interesaba comprobar cómo tienen dispuestas las duchas y, como en el caso de Aixola, todas son colectivas. Como ya hemos dicho, manifestamos nuestra opinión contraria a tal práctica. Nos dicen que no se han recibido quejas al respecto, pero es cierto que se duchan con ropa interior.
- **Riqueza de estímulos (juegos, lecturas, ocio...):** tienen algunos espacios y objetos para el ocio (zona para jugar al baloncesto y fútbol, sala con televisión y play station, algunos pocos libros en estanterías, material para hacer talleres, etc. No parecen muchos, pero la realidad es que los chavales pasan prácticamente todo el día fuera del centro, ya que hacen actividades extraescolares cerca de donde estudian.
- **Tiempos de ocio: autónomos/acompañados/en grupo...** Los fines de semana quedan con amigos de fuera del centro y, salvo en los primeros momentos de adaptación (15 días, aprox.), salen solos. Algunos de los que participan en el programa Izeba, pasa tiempos (incluso fines de semana) con estas personas.

De todo lo observado en este centro volvemos a destacar los elementos que ya en la visita a Aixola valorábamos como positivos y que aquí también se dan, además de esa progresión en los niveles de autonomía que se observan en todos los ámbitos estudiados: escolar, ocio, espacios personales, etc. Citar, sin embargo, una cuestión sobre la que nos hemos venido preguntando desde la visita a Endoia: estando definido como un recurso para adolescentes con problemas de conducta, no hemos encontrado nada, ni en lo que nos han referido las personas entrevistadas, ni en lo que hemos podido observar en el curso de la visita, que haga pensar en un recurso muy distinto del de cualquiera del programa básico (donde siempre puede haber chicos y chicas algo más difíciles). Siendo esto así:

- ✓ su ubicación tan aislada y alejada de núcleos de población no se justifica en orden a su función, pues ya el Decreto regulador de los recursos de acogimiento residencial establece como norma general que estos se deberán situar en núcleos y sólo en los casos de los programas especializados se permitirá una ubicación tan aislada

- ✓ la lejanía de núcleos de población y, en consecuencia, de transporte, nos parece que aporta más inconvenientes que ventajas. Los tiempos de desplazamiento hasta los lugares de estudio son largos, los chavales se ven “obligados” a pasar gran parte del día fuera del centro, enlazando actividad en el centro educativo y otras extraescolares que desean realizar, se invierten tiempo y energía importantes en llevar y traer a los chavales, éstos no son totalmente autónomos en sus idas y venidas en tiempo de ocio, etc.

Finalizamos este apartado relativo a la red de acogimiento residencial con unos breves comentarios sobre **protocolos de actuación**. Habiendo tenido noticia del avance de los trabajos para la elaboración de los protocolos de coordinación entre el sistema de servicios sociales para la infancia en desprotección y otros ámbitos como el educativo, sanitario, etc. nos hemos interesado por el estado de elaboración de dos protocolos especialmente vinculados a los centros residenciales del programa especializado. El primero de ellos es el protocolo común de actuación para los casos de ausencias no autorizadas dispuesto en la disposición adicional séptima del Decreto 131/2008 antes citado. Transcurrido sobradamente el periodo para su elaboración contemplado en la disposición adicional, mantenemos una actuación de oficio abierta en el marco de la cual se ha solicitado información al [Departamento de Interior](#) (señalado por la normativa para liderar este proceso), con escasos resultados.

Y del protocolo de actuación en los casos de ausencias no autorizadas al protocolo de actuación de los servicios de vigilancia y seguridad de los centros residenciales de menores en desprotección que la [Dirección de Servicios Sociales](#) del Gobierno Vasco se comprometió a elaborar como alternativa a nuestra propuesta de modificación del Decreto 131/2008 para una mayor garantía de sus derechos en los registros corporales a los que en algunas ocasiones son sometidos los menores.

Según nos informan desde esta Dirección, la elaboración del protocolo se está haciendo en el marco general del desarrollo normativo exigido por la [Ley 12/2008, de 5 de diciembre](#), de servicios sociales y la articulación del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Está siendo ésta una tarea compleja y costosa: 1) porque requiere de la participación, el acuerdo y en muchas ocasiones el consenso de los tres niveles de la Administración competentes en el Sistema y se ve afectada por los cambios no simultáneos derivados de los procesos electorales en la configuración de los distintos ejecutivos; 2) porque el contexto económico de limitación e incertidumbre actual está ralentizando decisiones que suponen compromisos presupuestarios importantes para las finanzas públicas, lo que se está traduciendo en un proceso de deliberación mucho más largo de lo esperado. Esta previsión de avance ralentizado (no imputable en exclusiva a la administración interpelada por nuestra actuación) nos ha llevado al escenario de incorporar este tema como objeto de seguimiento (no necesariamente todos los años) de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, articulándose para ello actuación de oficio en el momento en que se decida abordarlo.

2.2.2.3. Valoración de las situaciones de desprotección

Otra de las cuestiones sobre las que se solicitó información a las diputaciones forales hacía referencia al grado de **implantación del BALORA** como instrumento para la valoración de

la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo en los servicios sociales municipales y territoriales de atención y protección a la infancia y adolescencia, aun cuando su utilización no viniera derivada de la exigencia normativa, ya que no es hasta noviembre de 2011 cuando el decreto regulador es publicado ([Decreto 230/2011, de 8 de noviembre](#)).

Como ya se ha señalado en informes ordinarios y extraordinarios anteriores, este instrumento común de valoración, cuyo proceso de elaboración supuso ya de entrada un interesante proceso de reflexión y consenso entre todos los agentes implicados, permite la calificación de la situación del o de la menor en un gradiente que va desde el riesgo más leve hasta el desamparo más grave, visibilizando todos los estadios comprendidos entre ambos extremos y permitiendo, por tanto, respuestas más adecuadas a las situaciones, diversas, analizadas. Nos atrevemos a valorar este instrumento (y su proceso de elaboración) como una buena práctica, susceptible de ser compartida y difundida a otros territorios que lo pudieran necesitar. Máxime cuando otro de los elementos que aborda ese intento de actualización de la legislación sobre protección de los y las menores al que ya nos hemos referido anteriormente, son las situaciones de riesgo de desprotección, en ocasiones no visibilizadas y sobre las que no se interviene, en contra de todos los principios de prevención y atención temprana que se hayan podido formular.

Tanto en Araba/Álava como en Gipuzkoa el instrumento Balora ha sido utilizado en todas las valoraciones de la gravedad de las situaciones de desprotección. En este segundo territorio, además, se señala su utilidad, entre otros instrumentos, para la valoración de la posible reunificación familiar en el caso de las medidas de acogimiento residencial y familiar. En Bizkaia se ha utilizado el instrumento Balora en todos los casos de valoración, con la salvedad de los expedientes relativos a menores extranjeros no acompañados, ya que se considera que no existen indicadores a valorar porque el motivo de tutela es la falta de un referente adulto.

2.2.2.4. Apoyo a las familias

En el transcurso de nuestras actuaciones hemos tenido la percepción de que, cumpliendo escrupulosamente los procedimientos, algunas familias (en algunos casos acogedoras, en otros usuarias de programas de intervención familiar) no sienten el apoyo que necesitan para hacer frente a situaciones en la mayoría de los casos muy difíciles. Aquí insistiremos en los déficits de información (sobre expectativas, sobre futuro), de orientaciones concretas, de pautas educativas, de acompañamiento... aunque tenga también un gran impacto cierto "baile" de profesionales y organizaciones (percibidas como distintas de la Diputación, en muchos casos) al que nos referiremos en el apartado siguiente y que dificultan el establecimiento de los vínculos de confianza necesarios. Porque la atención a los niños y niñas es importante, por supuesto, pero si seguimos creyendo que el mejor contexto para el desarrollo de estos y estas menores es la familia (del modelo que sea), habrá que invertir esfuerzos también en ella, bien para que los menores no tengan finalmente que salir de ella, bien para que la adaptación a una familia diferente de la propia se haga en las mejores condiciones posibles, bien para un posible retorno tras un período en recurso residencial...

Destacamos, específicamente, la situación del acogimiento familiar y de las familias acogedoras, ya que ha sido fuente de un buen número de las quejas recibidas y de consultas a la institución. Señalado en el párrafo anterior el imprescindible acompañamiento que solicitamos para los procesos de acogimiento familiar, quisiéramos reiterar la valoración positiva ya expresada con anterioridad por esta institución de la apuesta por parte de las instancias competentes por el impulso al acogimiento familiar frente al acogimiento residencial. Y desde esta valoración positiva reconocemos la dificultad que representa la ausencia de normativa reguladora al respecto, cuestión ésta ya trasladada a la Dirección de Servicios Sociales de Gobierno Vasco. En este mismo propósito entendemos que pretende avanzar la ley de actualización de la legislación sobre protección a la infancia en elaboración, donde el acogimiento familiar ocupa un amplio porcentaje de las modificaciones propuestas al Código Civil: reordenamiento de las modalidades de acogimiento familiar, ampliación de los supuestos en que el acogimiento pueda desembocar en adopción, derechos y deberes de las familias acogedoras, etc. En esta misma línea, y una vez aprobada la legislación básica estatal, esperamos se aborde la actualización de la normativa autonómica.

2.2.2.5. Responsabilidad institucional y papel del tercer sector

En el sistema vasco de servicios sociales, y dentro de él en el área de los y las menores en desprotección, es muy habitual la participación de entidades del Tercer Sector de acción social como gestoras de recursos públicos. Como ya hemos manifestado en reiteradas ocasiones, la gestión indirecta a través de entidades distintas a la administración es totalmente lícita, siempre y cuando la administración titular y responsable garantice las condiciones de calidad en la atención e intervención requeridas, así como la existencia de criterios homogéneos. Ahora bien, la atención a quejas del ámbito, más frecuentes en algunos territorios que en otros, nos suscita tres reflexiones en torno a este tema:

1. Por una parte, creemos que la ciudadanía no debería percibir que está siendo atendida por “otros distintos”, ya que está recibiendo un servicio público. Los ciudadanos y ciudadanas no acuden a tal o cual organización, acuden a los servicios sociales de su diputación foral o su ayuntamiento. Esta idea se ha de trasladar en todo momento: en las derivaciones o indicaciones de quién le va a atender para cada cuestión, en la presentación que los y las profesionales hacen de sí mismos, etc.
2. La participación de muchas organizaciones distintas en la gestión de partes de los procesos incorpora una mayor dosis de heterogeneidad. A priori este dato no nos dice nada más que la coordinación y el seguimiento de las personas (menores y familias) por todo el itinerario habrá de estar más desarrollado y/o perfeccionado. Las personas no deberían sentirse enviadas de un lugar a otro, ni mucho menos recibir pautas no siempre coincidentes.
3. Como quedaba reflejado en el [informe extraordinario elaborado en 2008 sobre el tercer sector](#), las condiciones laborales en que lo hace (muy vinculadas a las condiciones bajo las que se suscribe la gestión de los programas y recursos) son proclives a generar un índice de rotación más alto del normal y deseable para una

intervención en la que los vínculos, la confianza y la complicidad, son la base desde la que realizar una buena praxis profesional.

Insistimos así en la necesidad de revisar esta situación entre todas las partes, analizar las posibilidades de disponer de marcos más estables, de extender su aplicación, y, en todo caso, de dignificar el enorme trabajo que lleva a cabo el tercer sector, potenciar su profesionalización y mejorar los elementos de evaluación y control que, siempre, corresponden a la Administración, última responsable de garantizar los derechos de las personas menores que en ellos son atendidos.

2.2.2.6. Calidad de los informes

En la investigación de algunas quejas hemos tenido conocimiento de informes técnicos con finalidades diversas (diagnóstico, seguimiento, derivación, etc.) elaborados por los y las profesionales de los servicios. Si bien no de manera mayoritaria, en ocasiones nos hemos encontrado con expresiones que, al menos por lo que podemos leer, parecen ser más bien inferencias que datos o conductas observables, opiniones mezcladas con hechos, pronósticos sin base objetivable, contundentes valoraciones de la persona... Probablemente esas expresiones, valoraciones y pronósticos que citamos tengan un soporte objetivo que desconocemos por no citado, estén formulados a partir de conductas y manifestaciones ciertas de las personas sobre las que se informa y que el profesional conoce pero no expone, etc... por lo que pensamos que el problema radica en la calidad de los informes sociales, en la redacción rigurosa y técnicamente correcta de éstos.

Si tenemos en cuenta el impacto que estos informes tienen en la vida de las personas, ya que se toman decisiones muy trascendentales para ellas en función o con la base de lo que en ellos hay recogido, no estimamos baladí ni una mera cuestión formal la insistencia en garantizar su rigor técnico, razón por la que hemos trasladamos la preocupación a las instituciones competentes en la formación y cualificación de los y las profesionales, además de invitar a tenerlo en cuenta en el seguimiento de programas y servicios.

2.2.2.7. Protección de datos de terceros

En el transcurso del año algunas personas nos han trasladado haberse visto afectadas en su intimidad por la incorporación a los autos judiciales de los expedientes completos elaborados por los equipos socioeducativos y psicosociales de los servicios sociales, tanto de atención primaria como de atención secundaria (ayuntamientos y diputaciones). Se trata de expedientes que recogen los programas puestos en marcha y las actuaciones realizadas por los servicios sociales con relación a menores y/o a uno o a ambos progenitores. También pueden afectar a otros miembros de la familia. Las quejas que venimos recibiendo por este motivo plantean que dichos expedientes son solicitados por los Juzgados e incorporados a los autos en su integridad, incluyendo información sensible que pueden contener sobre aspectos que, siendo irrelevantes para el pleito, afectan a la intimidad de las personas en el sentido del art.1 [LO 15/1999, de Protección de Datos](#).

Cuando estos expedientes son solicitados por los progenitores a la Administración, es de aplicación el art. 37.2 de la [Ley 30/1992](#) de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece que el acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas (art. 37.2). Sin embargo, también las partes pueden instar del Juzgado, en el curso de un procedimiento judicial, que se solicite a la Administración su envío. En este caso, valoramos que una forma de evitar el problema expuesto sería que el Juzgado, en tales casos, en vez de solicitar íntegro el expediente administrativo que recoge al completo la intervención psicosocial o educativa de que se trate, pida un informe específico que extraiga de éste únicamente los datos relevantes a la materia objeto de discusión en el juicio, evitando en lo posible que se pongan de manifiesto datos que, no siéndolo, afecten a la intimidad de las personas. Sabemos que es más sencillo solicitar todo el expediente administrativo. Pero la concreción de la petición de los testimonios que se solicitan a los ayuntamientos y las diputaciones forales o de los documentos que se deben exhibir, o la petición de elaboración de un informe específico con el contenido necesario y suficiente para el procedimiento judicial en curso, facilitaría que el tratamiento de los datos fuera conforme a la normativa sobre su protección, evitando perjuicios a la intimidad de las personas, y sin que por ello el Juzgado se vea privado de cuanta información relevante precise de cara el procedimiento.

Esta propuesta ha sido trasladada a la Administración de Justicia, cuya Sala de Gobierno trasladó a los Juzgados como solución que se solicite un informe específico con los datos relevantes necesarios y no los expedientes administrativos completos, como forma de evitar la afectación a la intimidad de las personas.

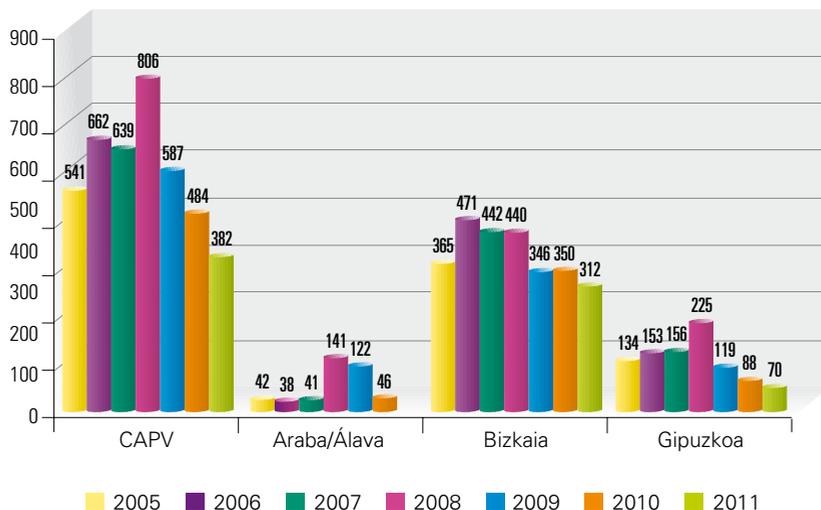
De manera complementaria, se ha venido trasladando a los servicios sociales para la infancia en desprotección, en primer lugar a los directamente relacionados con las quejas citadas, pero también en aquellos otros foros en los que ha habido ocasión, la conveniencia de elaborar informes específicos, concretos y rigurosos, que atiendan especialmente a la protección de los datos que sobre las personas en ellos se refieran.

2.2.2.8. La atención específica a los menores extranjeros no acompañados

En relación con las necesidades específicas de los **menores de edad extranjeros no acompañados** se solicitó a las diputaciones forales una serie de datos cuantitativos (población atendida, datos sobre la situación y regularización administrativa...) y algunas valoraciones o informaciones de carácter cualitativo. Junto a esta información, presentamos a continuación el resultado de algunas actuaciones derivadas de la tramitación de las quejas referidas a la situación de los menores y jóvenes extranjeros no acompañados.

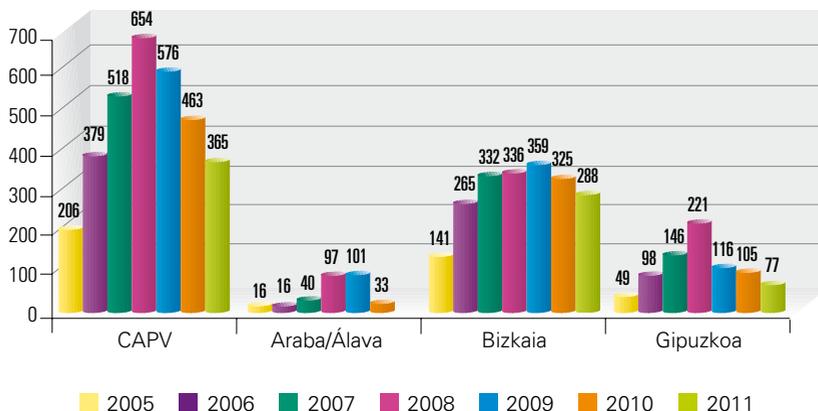
El dato más relevante en cuanto al número de menores extranjeros atendidos es que en el año 2011 ha continuado la tendencia descendente de llegadas, y como consecuencia, de atendidos, tendencia iniciada en 2009 y que se acentuaba en 2010 en Gipuzkoa y Araba/Álava.

Gráfico 11. Evolución del número de menores extranjeros no acompañados “nuevos” acogidos por los servicios sociales forales de infancia 2005-2011



Fuente: elaboración propia en base a los datos aportados por las diputaciones forales

Gráfico 12. Evolución del número de menores extranjeros no acompañados acogidos por los servicios sociales forales de infancia a 31 de diciembre, 2005-2011



Fuente: elaboración propia en base a los datos aportados por las diputaciones forales

En Bizkaia la tasa anual de ingresos de menores extranjeros no acompañados se mantiene respecto al año anterior. No obstante, el volumen total de los casos atendidos ha disminuido en torno al 10% por efecto de los chicos que alcanzan la mayoría de edad y abandonan los servicios de infancia forales.

Respecto a cambios en el perfil o las características de las personas menores extranjeras atendidas, Bizkaia y Gipuzkoa no refieren cambios significativos. No obstante, los servicios forales gipuzkoanos sí han observado variaciones en el proyecto migratorio de un grupo importante de los atendidos, ya que, según su propia declaración, Gipuzkoa vendría a ser una etapa en su tránsito hacia países del Norte de Europa. La consecuencia más directa es que un número importante de las personas menores de edad atendidas en el Centro de Acogida de Urgencia desaparecen del mismo apenas transcurridos unos días. Araba/Álava, donde el colectivo de menores extranjeros no acompañados es mayoritariamente masculino, ha observado en 2011 un incremento de chicos procedentes de la República de Ghana y la llegada de tres chicos de Pakistán. También un aumento en el número de menores que han llegado sin documentación o portando un certificado de nacimiento sin fotografía como única documentación.

Esta tendencia descendente en el número de las personas menores extranjeras atendidas, lejos de superar la capacidad de respuesta de la red de acogida, ha supuesto el cierre de algún recurso residencial específico en Bizkaia (del que se informa en el apartado 2.2.2.2.), además de ser uno de los factores causantes de las modificaciones realizadas en la red de atención general que, en casos como el de Gipuzkoa, comienza a hacer más permeables las redes hasta ahora paralelas de atención a infancia extranjera e infancia "autóctona".

La valoración de las diputaciones forales respecto al trabajo coordinado con otras administraciones implicadas en el proceso de integración de los menores extranjeros no acompañados es, en general, positiva. La [Diputación de Araba/Álava](#) destaca la adecuada coordinación con los centros formativos y las actuaciones del centro de salud de Zaramaga y el departamento de Vacunación, dependientes de Osakidetza. En el ámbito municipal destaca el trabajo de la oficina de la unidad técnica del padrón, de las oficinas de atención ciudadana o del servicio municipal de deportes. La valoración de la [Diputación Foral de Gipuzkoa](#) respecto al grado de colaboración con otros sistemas (educación, sanidad, justicia juvenil, servicios policiales, subdelegación del gobierno, servicios municipales...) es positivo y destaca, un año más, el grado de colaboración recibido por parte de la Fiscalía de la Audiencia Provincial. No obstante, se han detectado también algunos problemas y cuestiones susceptibles de mejora, como son los referidos por la [Diputación Foral de Bizkaia](#) respecto a excesivos tiempos de espera entre la localización de un supuesto menor extranjero no acompañado y la recepción de los datos de su reseña en el Registro de Menores Extranjeros o para la realización de las pruebas de determinación de la edad y la recepción de los resultados y decisiones. En algunos otros casos las dificultades tienen que ver con retrasos importantes no razonados en la gestión de la documentación de los chicos por parte del Consulado, circunstancia que imposibilita el acceso a los programas de emancipación correspondientes al cumplir la mayoría de edad a los que nos referimos a continuación.

La recepción de un número importante de quejas ha agudizado en 2011 la preocupación de esta institución por los **procesos de emancipación**, esto es, por la situación en la que se encuentran chicos y chicas que a los 18 años son declarados oficialmente "adultos autónomos y emancipados" por perder la tutela de la administración, pero que no cuentan con

las condiciones necesarias, ni suficientes como para situarse en una emancipación real, con un riesgo altísimo de precipitarse en situaciones de exclusión o riesgo de exclusión, al menos, y dando al traste en muchos casos con años de trabajo (y resultados) para el desarrollo personal y la inclusión social de estos chicos y chicas por parte de los sistemas de educación, servicios sociales, etc. Si, como se apunta en el [diagnóstico para la elaboración del III Plan Vasco de Juventud](#), es la familia la que sostiene a los y las jóvenes (ya oficialmente adultos autónomos) ante las situaciones de dificultad de acceso a un mercado laboral precario (altas tasas de temporalidad, fraccionamiento, inestabilidad, etc., ante la realidad de unos ingresos insuficientes para el sostenimiento de una vida autónoma y ante la dificultad de acceso a la autonomía residencial por la carestía de la vivienda, cuando la familia no existe (o no ejerce), no se da el soporte y estos chicos y chicas quedan en terrenos inestables.

Por esta razón, nos hemos interesado especialmente por la respuesta que las instituciones dan a los chicos y chicas menores extranjeros cuando deben abandonar el sistema de servicios sociales de protección a la infancia, bien por haber alcanzado la mayoría de edad o por haberse dictado un decreto por parte de la fiscalía en la que se declara su mayoría de edad. Así, hemos solicitado a las tres diputaciones forales información sobre los recursos que se disponen para la emancipación de los menores que alcanzan la mayoría de edad y sobre los mecanismos de coordinación establecidos entre instituciones o departamentos. A tenor de las quejas recibidas la situación parece especialmente preocupante en Álava, donde hemos tenido conocimiento de que algunos chicos que están siguiendo con aprovechamiento los recursos de formación que se habían dispuesto para ellos deben pernoctar, en el mejor de los casos, en recursos para personas en situación de alta exclusión.

En general, en el caso de que sea la fiscalía la que determina la mayoría de edad, estos jóvenes no tienen ningún programa de seguimiento, por lo que acuden como el resto de la ciudadanía a los servicios sociales municipales y solicitan prestaciones económicas en el caso de que existan ayudas específicas para situaciones de vulnerabilidad muy excepcionales (como sucede en Bizkaia o en Gipuzkoa), ya que al ser menores de 23 años no cumplen los requisitos para ser beneficiarios de la Renta de Garantía de Ingresos.

En el caso de los chicos y chicas que alcanzan la mayoría de edad estando siendo atendidos por los servicios de infancia, las diputaciones han previsto algunos programas de seguimiento, sujetos en todo caso al cumplimiento de determinados requisitos que no en todos los casos se dan. Por otro lado, la cobertura es diferente en cada territorio histórico, por lo que ofrecemos la información desglosada por territorios en los siguientes párrafos.

La Diputación Foral de Bizkaia tiene previstas distintas fórmulas para apoyar los procesos de emancipación de los chicos y chicas que alcanzan la mayoría de edad en sus servicios: prolongación de la estancia hasta un máximo de 18 meses en los propios recursos residenciales de infancia, programa SAIO, protocolos de derivación a los servicios de [Mujer y Familia](#) e [Inserción Social](#). En el caso de los procesos de emancipación de menores extranjeros no acompañados, en un porcentaje elevadísimo, varones, la vía más habitual es la que se lleva en coordinación con el Servicio de Inserción Social. Dos veces al año el

Servicio de Infancia envía un listado con los datos de los menores que cumplen la mayoría de edad en el siguiente semestre y cumplen con los requisitos establecidos por éste, que son los siguientes:

1. Haber ingresado en un centro de protección dependiente de la Diputación Foral de Bizkaia, como mínimo, 12 meses antes de la fecha en la que se cumplen 18 años y continuar en él en el momento de la solicitud.
2. Estar en posesión de la autorización de residencia inicial o, al menos, haberla solicitado.
3. Disponer de unas mínimas competencias lingüísticas, determinadas por la comprensión y expresión de mensajes o indicadores orales elementales.
4. No presentar problemas de salud mental.
5. No presentar comportamientos delictivos habituales o conductas antisociales.
6. No presentar un consumo habitual de sustancias tóxicas que conlleve una adicción.
7. Mantener una actitud positiva de cara a seguir un proceso de inserción.

La solicitud de plaza residencial para los servicios de exclusión y la solicitud de ayuda económica –también gestionada desde inclusión social- son firmadas en el Servicio de Infancia, donde se les explica el proceso que van a seguir. Desde aquí se remite al de Inserción Social un informe de evolución y toda la documentación del chico. Una vez asignada la plaza y hasta su ingreso en el nuevo recurso residencial, los o las profesionales del Servicio de Infancia acompañan a los chicos en sus primeros contactos con sus homólogos del Servicio de Inserción Social.

La Diputación Foral de Gipuzkoa también ha establecido un mecanismo de derivación a los recursos de alojamiento para jóvenes mayores de 18 años que gestiona el **Servicio de Inserción y Empleo**. La coordinación se realiza a través del equipo del Servicio de Asistencia Técnica al Acogimiento Residencial, quien recibe los informes sociales de los equipos educativos y los remite a la Sección de alojamiento de Inserción Social. Tras la valoración, si la solicitud es admitida, el joven es incluido en una lista de espera para acceder a los centros. En caso de valorarse negativamente, se orienta al joven al Programa de acompañamiento y, en función de su evolución, puede presentar una nueva solicitud una vez transcurridos seis meses.

La Diputación Foral de Araba/Álava informa que una vez al mes comunica al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz sobre los chicos que salen del programa residencial por alcanzar la mayoría de edad, indicando las necesidades que precisan en cuanto a continuidad de prestaciones, recursos residenciales, tratamientos, etc. Hasta fechas recientes este proceso de derivación ha venido funcionando con fluidez, en la medida en que el Ayunta-

miento de Vitoria-Gasteiz ha recibido y atendido a estos jóvenes (ya no menores) con sus programas y servicios municipales. Las quejas recibidas, no obstante, parecen indicar una quiebra en el proceso, ya que siguen saliendo de los recursos de infancia forales, pero están encontrando dificultades para entrar en los servicios municipales en los que continuaban siendo acompañados en su proceso de incorporación social. Los expedientes continúan aún abiertos a la espera de la respuesta que proporcione el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Ante esta tesitura concreta de desatención se ha activado recientemente una plataforma de apoyo a estos jóvenes que llega, incluso, a dar alojamiento en casas particulares. Un ejemplo, en todo caso, de la labor que realizan entidades sociales ofreciendo redes de solidaridad comunitaria que evitan el deterioro personal y de sus itinerarios de incorporación social de las personas que se encuentran viviendo en la calle. Esta atención, de nuevo, puede verse amenazada por la disminución constatada de las partidas presupuestarias consignadas para apoyar la labor de estas organizaciones en todos los niveles de la administración.

Otro conjunto de quejas recibidas tiene que ver también con el momento de la salida de los recursos forales de acogimiento residencial, pero se refiere a la **no entrega de la documentación** que señala el cese de la tutela, el cese del acogimiento residencial o de la recomendación necesaria para presentar la solicitud de autorización de residencia por circunstancias extraordinarias. Las diputaciones forales han entregado, en general, con posterioridad los documentos anteriores, salvo en un caso, en el que no se entregó el cese de tutela porque, según nos informaron, no se llegó a formalizar administrativamente tal medida, al haberse tenido constancia casi inmediata de su mayoría de edad. En este caso había estado con anterioridad en otras comunidades autónomas por lo que nos contes-taron que las resoluciones administrativas que avalan esa mayoría de edad debieron ser entregadas en su día a la persona interesada por parte de las instituciones que las dictaron. Mantenemos en estudio, en todo caso, este proceder.

Y hablando de documentación administrativa, no podemos dejar de referirnos a ciertas dificultades en la **regularización administrativa** de estas personas menores. En Araba/Álava son el Área del Menor y la Familia y el centro Bideberria los responsables de la tramitación de la documentación de los menores. En Bizkaia, el Departamento de Acción Social tiene contratada la gestión documental con la [asociación Bizgarri](#), y en Gipuzkoa es el personal educativo de las propias entidades –supervisados por los servicios forales– quien se encarga del empadronamiento, tarjeta sanitaria, pasaporte, autorizaciones de residencia... de los menores extranjeros no acompañados.

La obligación de las diputaciones forales de documentar a estos menores se suele demorar en el tiempo por la necesidad de cumplir los requisitos que los consulados o embajadas exigen a sus nacionales. Esto, en ocasiones, ha supuesto un obstáculo para su inscripción en el padrón municipal, capital para la vida de las personas en la medida en que es puerta de entrada para el ejercicio de derechos (educación, sanidad, participación social...) y para sus relaciones con las administraciones públicas.

A ello ha venido a responder la [recomendación general del Ararteko 5/2011, de 17 de octubre](#), relativa a la obligación de los ayuntamientos de llevar a cabo diversas actuaciones para la inscripción en el padrón municipal de las personas sin hogar y a los menores tutelados por las diputaciones forales que viven en centros residenciales en su municipio, en la que, estudiada la normativa que regula la inscripción en el padrón y la práctica diversa de los ayuntamientos, se invita de manera general a éstos a incorporar aquellas prácticas que interpreten la normativa de aplicación en el sentido más favorable a los intereses de las personas y, en el caso concreto de los menores tutelados por las diputaciones forales en acogimiento residencial, a elaborar un protocolo de actuación que tenga en cuenta las obligaciones que tienen las administraciones públicas en materia de infancia, que no pueden obviarse porque el menor no esté documentado, ni porque haya más menores que plazas concertadas en un momento dado. Este protocolo deberá atender al interés superior del menor y prever la inscripción en el padrón con los datos de que disponga la diputación foral que le tutela. En todo caso, la baja en el padrón debería iniciarse previa comunicación a la diputación foral que le tutela.

Otra dificultad que hemos vuelto a constatar este año es la **divergencia entre la edad que tiene validez para la fiscalía y la institución de protección** (que debe ser la que declara el decreto de fiscalía) **y la que se señala en el pasaporte**, que es el documento de identidad de estos jóvenes y con el que se tramita la autorización administrativa de residencia. Ello hace que haya jóvenes que disponen de autorización administrativa de residencia concedida por el Ministerio de Interior en el que se señala la edad que consta en el pasaporte, que es divergente a la que el decreto de fiscalía señala, que puede ser mayor o menor a las del pasaporte. Estas situaciones deberían aclararse porque provocan confusión e incertidumbre en estos jóvenes que, por razón de su edad se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Sobre todo si se tiene en cuenta la falta de exactitud de las pruebas médicas de determinación de edad, como ha analizado recientemente el defensor del pueblo en un informe sobre los procesos de determinación de edad ([¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad](#)). Con relación a las pruebas de determinación de la edad, el Defensor del Pueblo ha emitido recientemente una recomendación dirigida al Ministerio de Justicia para que establezca un servicio especializado de estimación de la edad y promueva un protocolo interinstitucional que permita el intercambio de pruebas e informes forenses realizados con este objetivo por cualquier instituto de medicina legal del territorio nacional.

Esta situación de divergencia tiene una relación directa con el **protocolo de acogida de urgencia** para menores extranjeros no acompañados previsto en la disposición adicional sexta del [Decreto 131/2008](#), regulador de los recursos de acogimiento residencial, y aún por elaborar a pesar de haber vencido ya todos los plazos establecidos.

Según nos informan desde la [Dirección de Inmigración y gestión de la diversidad](#) del Gobierno Vasco, en mayo se reunió por primera vez el grupo de trabajo constituido para la elaboración del protocolo, una vez superadas las dificultades de convocatoria con las que se venían encontrando y de las que nos habían dado cuenta a inicios del año. Desde entonces se viene trabajando en sucesivos borradores técnicos que aún no han alumbrado un

documento consensuado por todos los agentes participantes. Así las cosas y aun cuando se ha trasladado con anterioridad la posición del Ararteko en esta materia, nos gustaría insistir en dos ideas:

- La importancia de la existencia de protocolo. Cuando se habla de protocolo de actuaciones se parte de que hay diferentes administraciones públicas, instituciones, y en su caso agentes sociales, que intervienen en una situación multifacética que requiere una actuación integral. Un documento que recoja estas actuaciones permite sistematizar la intervención, lo que valoramos de enorme utilidad para los agentes sociales y públicos porque les permite conocer de antemano las funciones que van a desarrollar, en qué momentos, en relación o colaboración con quién, etc. Además, al fijarse las actuaciones que se llevan a cabo en el protocolo se facilita la evaluación del proceso de acogida (en este caso) y se puede conocer si las garantías y derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a las personas menores de edad se cumple.
- El papel preferencial de los servicios sociales para la atención socioeducativa de estos y estas menores mientras dura el proceso. Partimos de que se trata de personas que pueden ser (y dicen ser) menores de edad, por lo que entendemos que deben ser atendidas por los servicios de infancia de las diputaciones forales desde su localización hasta que se despejen las dudas sobre su edad, máxime si tenemos en cuenta que el procedimiento para la determinación de edad lleva su tiempo, no se hace con carácter inmediato. Los recursos y servicios sociales para menores en desprotección serían los lugares más adecuados para la atención de estas personas mientras se hacen todos los trámites (consulta al Registro de Menores Extranjeros, realización de las pruebas radiológicas, valoración por el médico forense...), garantizando así que sean cubiertas sus necesidades educativas, de comida, alojamiento... y atendidos por profesionales socio-educativos. Es cierto que podrían estar custodiados por la policía y estar en otro tipo de dependencias, pero los contextos más adecuados son indudablemente los que se pueden proporcionar desde los servicios sociales de menores.

De la misma manera, entendemos que son los servicios de infancia los más adecuados para informar a los menores de su situación y de las pruebas que les van a realizar, así como de su derecho a la defensa. Esta información también puede ser ofrecida por la policía o por la Fiscalía, pero destacamos de nuevo la privilegiada posición de los servicios sociales para la infancia en desamparo, tal y como ya queda reflejado en la [Ley 3/2005 de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia en desprotección](#) y del art. 35. de la [Ley orgánica 4/2000](#) sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social tras su última modificación por la ley 2/2009, así como por el [reglamento](#) que la desarrolla, art.190 RD 557/2011.

Al hilo de la problemática de la determinación de la edad queremos traer también a colación la cuestión del **derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva** de estos menores

o jóvenes. La persona menor de edad debe ser informada de su derecho a realizar las pruebas de determinación de edad, de su derecho a negarse a realizarlas y de las consecuencias que ello implica. En opinión del Ararteko sería recomendable que se nombrara un abogado de oficio desde que la Policía o el Servicio de Protección a la Infancia de la diputación foral correspondiente tiene conocimiento de que un joven, que no tiene a ninguna persona adulta de referencia, puede ser menor de edad y no está documentada. Además, si tras la realización de las pruebas médicas de determinación de edad el Ministerio Fiscal decide que es mayor de edad dicha decisión debería poder ser recurrida por el abogado que le ha correspondido en turno de oficio. Esta decisión afecta a los intereses y derechos de esta persona y debe poder ser recurrida en aplicación del derecho a la defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva.

Hay que tener en cuenta que en los casos en los que un menor extranjero no acompañado es atendido por servicios sociales de atención a la infancia en situación de desprotección de la diputación foral y posteriormente se le hacen pruebas médicas y se determina por el Ministerio Fiscal que es mayor de edad, el cese de tutela acordado por la diputación foral se puede recurrir en vía judicial (y de hecho se han recurrido en la vía judicial numerosos ceses de tutela). En consecuencia, también debe ser recurrible la decisión que da lugar a que no se haga efectiva ninguna medida de protección porque las pruebas médicas que se han realizado para comprobar la edad de esta persona y el decreto de fiscalía determinan que es mayor de edad. Esta decisión afecta a su estado civil, y en todo caso a sus intereses y derechos, como hemos señalado anteriormente.

Una última pregunta que se cursaba a las diputaciones forales versaba sobre el **criterio** que mantienen sobre las **consecuencias para la tutela** de los chicos y chicas acogidos **en el caso de fugas** del centro, ya que algunas informaciones parecían indicar criterios diferentes.

Así hemos sabido que las diputaciones forales de Bizkaia y Gipuzkoa, siguiendo las orientaciones de la [Fiscalía de Menores](#), mantienen abierto el expediente administrativo de aquellos menores tutelados que abandonan voluntariamente los centros de acogimiento residencial y, por tanto, no afecta a la asunción de tutela.

En el caso de Araba/Álava, sin embargo, es preocupante el criterio que señala que la resolución por la que se asume la tutela prevé diferentes supuestos que conducen a su extinción, entre los que se encuentra la marcha voluntaria. Si bien, al parecer, se atiende a las peculiaridades de cada caso diferenciando unas fugas de otras, creemos necesario recordar que el cese de tutela causado por la ausencia o fuga de un menor no está justificado, ni amparado en la legislación.

Finalizamos el apartado referido a la atención específica a las necesidades de las personas menores extranjeras no acompañadas con un comentario sobre el expediente relativo a las carencias detectadas en los **procedimientos de repatriación** y a la necesidad de un protocolo del que hemos dado cuenta en otros informes anuales. La información que nos ha trasladado el [Defensor del Pueblo](#) con relación al informe que le ha remitido la [Dirección General de Integración de los Inmigrantes](#) plantea que este procedimiento, al estar

regulado de una manera más detallada en el nuevo decreto, la necesidad del mismo no es la misma, por lo que la valoración de su procedencia la deja para más adelante si se detectaran eventuales deficiencias o lagunas.

2.2.3. *Justicia*

Un rasgo característico de buena parte de las quejas presentadas en este ámbito (casi el 50% en el caso de las contabilizadas por la Oficina de la Infancia y la Adolescencia), tal y como ya se señala en las páginas del informe general correspondiente, es que son rechazadas formalmente por falta de competencia. En algunos casos, se trata de conflictos entre particulares; en otros, de quejas contra actuaciones de órganos administrativos del Estado central, que se hacen llegar a nuestro homólogo estatal. Las restantes surgen del desacuerdo con decisiones de los tribunales, cuya independencia impide que sean sometidas al control de instancias no jurisdiccionales.

No obstante, y conforme al criterio ya señalado arriba de proporcionar a quien plantee una queja toda la ayuda que esté en nuestra mano, independientemente de la admisión formal de la reclamación, los párrafos siguientes se articularán en función de las temáticas abordadas, sin entrar en precisiones concretas sobre la calificación formal de la queja.

En materia de **justicia de menores** el dato más relevante es, precisamente, la ausencia casi total de quejas al respecto. Una sola solicitud formalizada de actuación que decae al de pocos días por haberse solucionado la situación desde los mecanismos internos del sistema de justicia juvenil.

Sin embargo, es cierto que en esta materia la colaboración con Juzgados y Fiscalía para el abordaje de algunas situaciones que nos han llegado ha sido especialmente fructífera, tal y como se ejemplifica en el apartado de Justicia del informe general.

Otro ámbito habitual de actuación es el relacionado con la **ejecución de resoluciones judiciales** de procedimientos matrimoniales, en la que se ven afectados de manera importante los hijos e hijas de la pareja. Sin considerar aquellos que simplemente muestran su desacuerdo con las medidas acordadas judicialmente en relación con los hijos e hijas en procedimientos de separación y divorcio, no han faltado, un año más, los casos referidos al incumplimiento de estas. Las más graves han consistido en dos **sustracciones internacionales de menores** que tuvieron lugar en Bizkaia, cuya Fiscalía prestó toda la colaboración que esta institución solicitó en defensa de los derechos de estos menores (véase Justicia en informe general).

Un tercer ámbito en el que se han realizado actuaciones en este 2011 son los **puntos de encuentro familiar** (en adelante PEF). Estos servicios han sido objeto de preocupación en esta institución especialmente desde 2007, cuando llegan un número importante de quejas de personas insatisfechas con el servicio o críticas con determinados criterios de funcionamiento, a través de las cuales se obtiene un conocimiento bastante preciso de

su situación. Teniendo en cuenta la aprobación al año siguiente de la [Ley 12/2008, de 5 de diciembre](#), de servicios sociales (por lo que quedan perfectamente ubicados en un sistema público y establecida su competencia en el Gobierno Vasco) y del [Decreto regulador de los puntos de encuentro familiar por derivación judicial](#), a lo largo de 2009 y 2010 realizamos exclusivamente un seguimiento ordinario, del que se da cuenta someramente en los informes anuales al Parlamento. A comienzos de 2011, habiendo finalizado el periodo de dos años para la regularización de los PEF por derivación judicial dispuesto en la Disposición Transitoria del decreto citado, procedíamos a la apertura de una actuación de oficio con el fin de valorar los avances realizados y su situación actual.

En el marco de este expediente de oficio se han realizado las siguientes actuaciones:

1. Se cursa una visita de inspección al PEF por derivación judicial de Donostia el 30 de marzo, priorizada respecto al resto por haber sido éste uno de los PEF sobre los que más quejas habían recaído en el pasado y por haber sufrido los mayores cambios: entidad titular, ubicación, condiciones materiales, entidad gestora, profesionales, protocolos de actuación...
2. Se solicita información al [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#) sobre la situación actual y previsiones futuras respecto al servicio de puntos de encuentro familiar por derivación judicial contemplado en el catálogo de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales (art. 22 de la Ley 12/2008).

En la respuesta recibida en esta institución el 8 de junio se desgana la información solicitada a la vez que se nos comunica el cambio competencial (ya anunciado públicamente una semana antes), efectivo a partir del primer día de 2012 y que cobra carta de naturaleza en el [Decreto 239/2011, de 22 de noviembre](#), de modificación del Decreto regulador de los puntos de encuentro familiar por derivación judicial en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La visión obtenida en nuestra visita al PEF de Donostia y el análisis de la documentación aportada por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales nos permiten apreciar el cambio en positivo experimentado en estos tres años, a la vez que señalar **algunos elementos que continúan preocupándonos** o sobre los que entendemos se puede seguir mejorando:

- Capacidad / **riesgo de saturación** y colapso: las cifras reflejan fielmente el uso creciente de este recurso como proveedor de los servicios de intercambio o visitas tuteladas y sin tutelar determinadas por los Juzgados de Familia de la Comunidad Autónoma Vasca. Si atendemos a esta evolución, especialmente a la de las visitas supervisadas, no es difícil imaginar las dificultades de atender nuevos casos cuando la capacidad de las dependencias llegue a su límite, al menos en determinadas franjas horarias.
- Concentración de los PEF en las **capitales**: a excepción del PEF de Portugalete, el resto se ubican en las tres capitales, obligando a vecinos y vecinas de localidades

alejadas a invertir tiempos considerables en desplazamientos. Esto, en la práctica, está suponiendo que se articulen otros espacios para el intercambio (servicios sociales, dependencias de la Ertzaintza), quizás sin las garantías mínimas que sí quedan aseguradas por los PEF. A nadie se le escapa que la apertura de nuevos PEF en localizaciones diferentes a las capitales contribuiría, además, a paliar el riesgo de saturación al que nos referíamos en el párrafo anterior.

- Desde la premisa de recurso temporal establecida en su definición, la **falta** en ocasiones de **concreción** en objetivos, plazos de revisión o seguimiento desde la instancia derivante, dificulta el avance hacia fórmulas más ligeras de supervisión y, en última instancia, de salida del recurso. Por otro lado, una mayor fluidez en el tránsito de las familias por el servicio contribuirá también a hacer menor el riesgo de saturación, salvaguardando, en todo caso, el ritmo particular que cada situación requiere.
- **Rotación de profesionales** y su repercusión en la calidad de la intervención: en el 100% de los casos los PEF están siendo atendidos por entidades, mayoritariamente del tercer sector, a las que se les ha adjudicado la gestión. Las condiciones laborales por las que se rigen éstas las hacen muy sensibles a la temporalidad y la fuga de sus profesionales, que en ocasiones buscan estabilidad y mejores salarios en la oferta pública. La consecuencia para los servicios es cierto grado de rotación en las plantillas, con su impacto en el “baile” de figuras referenciales para las personas usuarias y para el propio equipo de trabajo
- Aun cuando el camino recorrido en protocolos e instrumentos de coordinación (desde el flujograma hasta la hoja de derivación) es notable, se detectan aún algunos déficits de **coordinación**, con el sistema judicial derivante en primera instancia, pero también con servicios sociales, Ertzaintza y Policía Local, sobre los que hay que seguir trabajando. En esta cuestión son interesantes las sugerencias formuladas por los y las profesionales actuales de los PEF (y recogidas por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales), que visualizan mejoras concretas a las prácticas y rutinas con las que vienen trabajando.

Todos estos elementos observados desde nuestra perspectiva han sido trasladados a la institución actualmente competente, la [Dirección de Justicia](#) de Gobierno Vasco, en el entendimiento de que pueden contribuir a completar (quizás ratificar) el diagnóstico de situación que realicen en el momento de asunción de la competencia traspasada.

2.2.4. **Familia**

2.2.4.1. Política familiar

En diciembre de 2011 ha sido aprobado el [III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la Comunidad Autónoma del País Vasco \(2011-2015\)](#), en el que se presenta el marco de estrategias y objetivos que darán forma a las políticas públicas de apoyo a las familias en

los próximos cinco años, dando así continuidad a la labor de planificación y coordinación iniciada en 2002 con el primer plan.

En el marco de la reunión mantenida con la [Dirección de Política Familiar y Comunitaria del Gobierno Vasco](#) se nos informó de que el referido plan se ha visto condicionado por el contexto económico, que obliga más que nunca al establecimiento de prioridades. En todo caso, el cambio más destacable del nuevo plan respecto a los precedentes es cualitativo: la transversalidad aparece como idea rectora que pretende consecuencias operativas en cuanto a la implicación y compromiso de otros departamentos del Gobierno y de otras administraciones públicas vascas. Parece que la receptividad está siendo buena, incluso la de aquellos sistemas tradicionalmente menos permeables, lo que constituye una buena noticia. No obstante, compartimos la alerta respecto a que en esta re-valoración de la función de la familia pueda estar incidiendo la dificultad para el sostenimiento de algunos sistemas sociales. Otro de los elementos destacables del plan es la apertura de nuevas líneas de actuación, diferentes a los caminos explorados hasta la fecha, que trasciendan la política de compensaciones por gastos de las familias y se orienten hacia la creación de una nueva oferta de servicios de apoyo a las familias.

Desde el Ararteko manifestamos nuestra coincidencia con la orientación general y la filosofía que inspira al nuevo plan, aprovechando el momento para trasladar algunas cuestiones relacionadas con quejas recibidas en nuestra institución:

- En relación con el sistema de **ayudas económicas por hijos e hijas** reguladas por el [Decreto 255/2006](#) reiteramos nuestra postura favorable a que las ayudas se otorguen de manera automática (como sucede en otros países de Europa), lo que facilitaría su gestión y universalizaría su concesión. Así mismo, planteamos la conveniencia de coordinar estas ayudas directas con una intensificación de las medidas fiscales. En todo caso, consideramos necesario que se unifiquen los criterios de bonificaciones fiscales a las familias en todo el territorio vasco (incluidos los tributos y tasas locales) y que se amplíen las actuales bonificaciones fiscales existentes en renta. La Dirección nos aclaró al respecto que, en cuanto al Decreto 255/2006, de ayudas económicas por hijos e hijas, tienen intención de esperar a conocer todas las posibles áreas de mejora que concreten todas las cuestiones a modificar, antes de abordar su posible reforma. Igualmente manifestó que es su intención regular el procedimiento de renta familiar estandarizada a efectos de unificar los criterios para el otorgamiento de toda clase de ayudas a las familias.
- Respecto a los **permisos de conciliación**, se trasladan una vez más las quejas de las personas trabajadoras autónomas, no incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación del [Decreto de ayudas a la conciliación 177/2010](#). Consideramos que el Gobierno Vasco bien puede articular un sistema para controlar el fraude en esta materia, habida cuenta de que es esa la principal razón que actualmente se opone para no incluir a estas personas como beneficiarias de estas ayudas.

Todavía en este asunto, y concretamente en lo tocante a los permisos por hijos e hijas con edades comprendidas entre los 8 y 12 años, se traslada la diferencia de consideración entre el Estatuto del Empleado Público y el Estatuto de los Trabajadores, vivida como de clara discriminación por los trabajadores del ámbito privado. Reconociendo que es una cuestión legislativa, se sugiere que se articulen medidas en el marco competencial de la Dirección que palíen esta diferencia. La Dirección nos informa de que se encuentran en marcha un estudio sobre flexibilidad laboral, una experiencia piloto con un grupo pequeño de empresas y la inclusión del tema en la mesa de diálogo social.

- Se sugiere articular medidas compensatorias que den prioridad a las **familias monoparentales** por el plus de dificultad con el que afrontan todas las situaciones o, en palabras de la [Ley 13/2008, de apoyo a las familias](#), por la situación objetiva de vulnerabilidad en la que están inmersas.

De manera complementaria, nos parece interesante por su conexión con cuestiones que a lo largo de este documento se presentan como de especial interés o preocupación de la institución del Ararteko, citar tres de los objetivos en los que esta Dirección ha venido trabajando a lo largo de 2011:

- Sensibilizar sobre la diversidad en los modelos de familia.
- Sensibilizar en la conciliación y la corresponsabilidad.
- Impulsar los programas de parentalidad positiva a través de la detección y evaluación de los existentes y el posterior diseño de programas.

Como cierre de este apartado informamos de la decisión de elaborar para 2012 un informe extraordinario sobre las políticas públicas dirigidas al apoyo a las familias en Euskadi que clarifique el panorama de políticas públicas existentes en este ámbito, así como las necesidades y demandas de las familias vascas. En el informe se estudiará, entre otras muchas cuestiones, la situación de las familias numerosas, tal y como se ha comprometido con la Federación de Asociaciones de Familias Numerosas de Euskadi, [Hirukide](#).

2.2.4.2. *Familias homoparentales*

En el informe al Parlamento Vasco del pasado año se informaba sobre los problemas detectados en la determinación legal de la filiación en matrimonios formados por dos mujeres y de ello se hacía un análisis en profundidad en nuestra [Recomendación General 4/2010](#).

En relación con la determinación legal de la maternidad de la madre no biológica del hijo o hija nacido en el seno de un matrimonio de dos mujeres mediante técnicas de reproducción asistida, en 2010 se inició una actuación de oficio dirigida a promover la revisión de las actuales prácticas registrales. En opinión de esta institución, la ambigüedad de la configu-

ración legal del tema en la [Ley 14/2006, de 26 de mayo](#), sobre técnicas de reproducción asistida, estaba provocando prácticas registrales no uniformes y que, en algunos casos, podían estar generando situaciones de discriminación para los matrimonios compuestos por dos mujeres.

A finales del año 2010 se trasladó, por razones competenciales, el problema detectado a la institución del [Defensor del Pueblo](#), con objeto de que iniciara las actuaciones que estimara pertinentes para lograr una clarificación de la interpretación legal. Como resultado de nuestra actuación hemos tenido conocimiento de que la Secretaría de Estado de Justicia entiende que también es posible que la manifestación de la voluntad de asumir la filiación, requerida legalmente a la pareja de la madre biológica, se realice con posterioridad al nacimiento. Esto resolvería el problema que se planteaba en nuestra Recomendación General 4/2010. De ello se dará traslado al [Departamento de Justicia](#) del Gobierno Vasco con objeto de que difunda dicha información entre las y los jueces encargados de los registros civiles de la CAPV.

Por otra parte, representantes de la asociación [Magala](#) nos trasladaron su preocupación por la invisibilidad de esta clase de familias en los materiales didácticos que, en general, se emplean en los centros educativos, así como por la escasez o incluso inexistencia de materiales educativos específicos que tengan por objeto transmitir esta realidad al alumnado. La referida asociación pretende que se promueva la difusión en los centros educativos de Euskadi de materiales escolares dirigidos a facilitar la integración y normalización de las familias homoparentales, indicándonos que han encontrado especiales dificultades a la hora de obtener dichos materiales en euskera, ya que están en su mayor parte en inglés, castellano y catalán, y se ven en la necesidad de traducir al euskera esos textos, para lo que buscan ayuda institucional. Nos hemos comprometido a recabar el apoyo del [Gobierno Vasco](#) en esta cuestión, a la vez que les hacemos partícipes de nuestra implicación en el proyecto europeo ([Rainbow](#)) del que damos cuenta más detallada en el apartado 6.4. de este documento.

2.2.4.3. Información a padres y madres separados

Una temática que se ha presentado este año desde diversas ópticas, ya que son diversos los ámbitos a los que viene afectado (educación, sanidad, hacienda, padrón...), es la relacionada con la información que deben recibir los padres y madres separados en torno a los datos referentes a sus hijos e hijas que obren en poder de la Administración y la documentación que deben presentar. En la [recomendación 8/2011, de 15 de noviembre de 2011](#) formulada al respecto se exponen con detalle las situaciones de las que hemos tenido conocimiento, los protocolos e instrucciones que se vienen aplicando, los fundamentos de derecho y las conclusiones de todo ello. En todo caso, tal y como se expone en el apartado de recomendaciones del informe general, traemos a colación las dificultades que algunas personas separadas con hijos e hijas a su cargo encuentran para ejercer determinados derechos y deberes que, como progenitores, la Ley les asigna. Algunas de ellas surgen como consecuencia de determinados condicionantes que la Administración impone al ejercicio de la patria potestad por parte de personas separadas, sobre todo –aunque no exclusivamente–

en materia de educación y de sanidad. Cuando la Administración posee datos relativos a un menor, tiene la obligación de proteger su intimidad, por lo que sólo los da a conocer a quien ostente su representación legal. Sin embargo, para acreditarla, a sus padres les basta con presentar el libro de familia en caso de que vivan juntos; por el contrario, si están separados, se les obliga a demostrar, además, que no han sido privados de la patria potestad. En el ámbito sanitario, el progenitor no custodio ha de presentar incluso un “documento que acredite la patria potestad”. Así, son tres los motivos de queja que ello suscita:

- Por un lado, la sentencia de separación no permite acreditar por sí misma que una persona conserva la patria potestad de sus hijos e hijas cuando, como es habitual, no contiene un pronunciamiento al respecto, al no haber sido objeto del procedimiento judicial.
- Por otro, la patria potestad no es conferida a padres y madres por sentencia alguna, sino por ministerio de la Ley, por lo que la única resolución relevante a estos efectos sería la que les privara de ella como consecuencia de un incumplimiento de los deberes paternofiliales. Incumplimiento en el que pueden incurrir tanto las personas casadas como las separadas o las solteras, por lo que la separación no puede constituir, en sí misma, indicio de que se haya producido. Una persona, por el hecho de estar separada, no tendría por qué verse obligada a demostrar que conserva la patria potestad de sus hijos e hijas para poder ejercer responsablemente los derechos y obligaciones que la integran, como pueden ser el interesarse por su salud o su evolución académica.
- La preservación de su intimidad es asimismo fundamento de las quejas de ciudadanos y ciudadanas que, por otros motivos, han de acreditar ante la Administración las consecuencias económicas y personales de su separación o divorcio. Para ello piden que, en vez de tener que presentar la correspondiente resolución judicial en su integridad, baste a estos efectos con aportar su parte dispositiva.

Del análisis de las situaciones descritas se derivan las conclusiones destacadas, tanto en la propia resolución (como no puede ser de otro modo), como en el capítulo IV de recomendaciones generales del informe general.

En los casos que motivaron nuestra intervención por este motivo en el ámbito educativo la Administración había actuado de acuerdo con las instrucciones establecidas al respecto por la Dirección de Centros Escolares el 16-06-1997. Coincidiendo en el tiempo con la publicación de la recomendación del Ararteko, el [Departamento de Educación, Universidades e Investigación](#) hizo públicas unas nuevas instrucciones a este respecto en las que ya se atiende al espíritu de la recomendación y se incorporan algunos de los elementos sugeridos, como la aportación de la parte dispositiva en exclusiva de las resoluciones judiciales o la reseña de la circunstancia de la separación y la dirección postal de ambos progenitores en los impresos y la aplicación informática de matriculación. Sin embargo, entendemos que las nuevas instrucciones no solucionan los problemas de adecuación jurídica que suscitaban, a nuestro juicio, los criterios seguidos en virtud de las anteriores. Los puntos en que se cifra la discrepancia son:

- Frente al criterio que se desprende de la parte introductoria de las Instrucciones, nuestra recomendación insiste en que los pronunciamientos judiciales en torno a la patria potestad no traen causa de las situaciones de separación o divorcio, sino del incumplimiento de deberes paterno filiales, que pueden producirse tanto por parte de personas casadas como solteras o separadas. No existiendo resolución judicial que diga que tal incumplimiento ha existido, la patria potestad viene establecida por ministerio de la Ley, como consecuencia de la filiación. Por tanto debe bastar la prueba de ésta, mediante el Libro de Familia o documentación registral análoga, para acreditarla. Por ello resulta contraria a lo recomendado la exigencia, contenida en la instrucción primera, de que toda solicitud de matriculación o cambio de centro vaya acompañada de la parte dispositiva de la resolución judicial de separación o divorcio.

Naturalmente, no desconocemos los problemas a los que deben hacer frente las Direcciones de los centros en este ámbito y que –comprensiblemente- se pretenden atajar. Sin embargo, de cara a facilitar el trabajo y evitar posibles problemas a las direcciones de los centros, entendemos que hay que tener presente lo siguiente, sin perjuicio de la consideración de otras variables que se pudieran aportar:

- o Si de lo que se trata es de evitar que quien está desposeído de la patria potestad pueda ejercer derechos inherentes a la misma, la exigencia de que las personas separadas aporten la resolución judicial de separación no lo soluciona, pues además de que ésta casi nunca se pronuncia al respecto, dicha privación lo mismo puede darse en personas casadas como separadas o solteras. Por el contrario, puede ser fuente de problemas, pues no existe base legal para considerar que la separación de una persona, ni el hecho de que no ostente la guarda y custodia de sus hijos, constituyan en sí mismos indicio de que esté incurso en causa de privación de la patria potestad. En consecuencia, resulta contrario a derecho tomar esa separación o divorcio como base para condicionar el ejercicio de un derecho que como progenitor le asiste, y que la Administración está obligada a respetar e incluso a facilitar, al cumplimiento de un requisito al que la Ley no les obliga.
- o De lo que la separación sí es indicio es de que la voluntad expresada por uno sólo de los progenitores, ya sea sobre la matriculación o sobre el cambio de centro, puede no representar la de los dos, mientras que en el caso de convivencia es lógico presumir que esa voluntad es común, aunque la solicitud venga firmada por sólo por el padre o por la madre. Frente a este indicio, de lo que el Centro necesita asegurarse no es de que la persona solicitante ostenta la patria potestad o la guarda de sus hijos, sino de que la solicitud no cuenta con la oposición de alguna de las personas a las que la Ley asigna la facultad de decidir al respecto: en la inmensa mayoría de los casos serán los dos progenitores, tanto si conviven como si no; excepcionalmente será uno sólo de ellos, cuando el otro haya sido privado de la patria potestad, o bien, en caso de que ambos estén desposeídos de la misma, la persona o institución que desempeñe la tutela. Para solucionar ese posible problema, nuestra recomendación sí sería compatible con una instrucción que dispusiera que, en aquéllos casos en que no exista convivencia de los progenitores, las solicitudes de matriculación o cambio de Centro deban

ir suscritas por ambos, y que para el caso de que un miembro de una pareja separada formulara unilateralmente dicha solicitud, se le indique que debe aportar –en este caso sí- la resolución judicial que le faculte para hacerlo sin contar con el otro, esto es, que acredite que el otro está privado de la patria potestad en materia educativa; si no la aportara, sería de aplicación lo previsto en la instrucción 2ª, cuando dispone que se remitirá copia de la solicitud al otro progenitor, con advertencia de que será tramitada si, en el plazo de diez días, no mostrara su oposición.

- Por último, en lo que se refiere a la información sobre sus hijos e hijas, la instrucción tercera no se ajusta a nuestra recomendación en la medida en que creemos que ha de ser la misma, y en las mismas condiciones, para cualquier progenitor con independencia de la separación o de que se ostente o no la guarda y custodia. Nos remitimos por tanto a lo dicho en nuestra Resolución, tanto en relación con la acreditación que han de presentar los progenitores separados para acceder a la misma, como a la obligatoriedad de facilitársela por parte del centro, así como también, y muy especialmente, al contenido de la participación de ambos progenitores, que no se limita a ser informados del rendimiento académico, sino que atañe a todos los ámbitos de interacción con todas las instancias –tutores, responsables de actividades extraescolares, orientadores, órganos de gobierno, etc.- de la comunidad escolar.

Esta recomendación dio lugar también a una consulta realizada por un gabinete psicológico en la que se nos preguntaba hasta qué punto los profesionales de dicho gabinete estarían obligados a facilitar información al padre no custodio sobre una menor que recibía atención psicológica. El supuesto que se nos planteaba tenía un carácter bien distinto de aquellos que motivaron la adopción de la referida recomendación general. De hecho, la circunstancia de que se tratara de un cónyuge no custodio no era relevante para la decisión que se adoptara o, dicho de otra manera, nuestra opinión no habría diferido en el caso de que el padre solicitante ejerciera la guarda y custodia de su hija.

Trasladábamos al gabinete nuestro parecer al tratarse de un supuesto especial en el que la información que se dispensara al padre –custodio o no- podría generar un impacto no deseado en la confianza que la menor tuviera en su terapeuta. Entendíamos que la protección del interés superior de la menor debía inspirar cualquier actuación que le concerniera y que la información ofrecida en ningún caso podría entrar en colisión con el secreto profesional y la garantía de la alianza terapéutica entre la paciente y el profesional. Al margen de nuestra aportación, sugeríamos también al gabinete la conveniencia de compartir estas cuestiones en el ámbito colegial y le ofrecíamos algunas referencias como la de los centros de salud mental infanto-juvenil, con el fin de que pudiera recabar pautas sobre buenas prácticas para casos de este tipo.

2.2.4.4. Violencia intrafamiliar (filio-parental)

Uno de los dos elementos de especial preocupación señalados en las conclusiones del informe 2010 de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia en el ámbito de las y los menores

infractores era el continuo crecimiento de los delitos de violencia en la familia y contra la pareja. Ya en 2004 la [Dirección de Justicia](#) del Gobierno Vasco manifestó su primera preocupación sobre este tema al contabilizar 43 medidas (aproximadamente el 5% del total), sumadas las cautelares y firmes, vinculadas a delitos de violencia intrafamiliar, calificación en la que esta dirección incluye todos los delitos que compartan la característica de tratarse de comportamientos violentos en las relaciones afectivas. Contabilizan así tanto la violencia ejercida sobre los progenitores o figuras de autoridad, como sobre sus parejas, y delitos sí por violencia familiar como por vejaciones, injurias, amenazas, etc. Desde entonces, los delitos relacionados con la violencia intrafamiliar y contra la pareja van en aumento, dándose en 2009 un incremento de casi un 30%, que volvía a crecer un 4,7% en 2010. En ese año un tercio de las medidas es aplicada a chicas (que duplicaban los porcentajes del año anterior). Ante estos datos, se decide iniciar una actuación de oficio con el objetivo de conocer el grado y calidad de la respuesta que se está ofreciendo desde instancias públicas a esta realidad emergente.

Como resultado de la información obtenida de las direcciones de Justicia y de [Política Familiar y Comunitaria](#) de Gobierno Vasco, de la fiscalía, de los servicios de [Infancia y Mujer y Familia](#) de la Diputación Foral de Bizkaia y de la [UPV/EHU](#) y la [Universidad de Deusto](#), podemos afirmar que esta reciente realidad ha sido ya visibilizada por un buen número de agentes institucionales y sociales y que el panorama de atención no es tan baldío como pensábamos inicialmente.

Por una parte, los equipos de investigación de las dos universidades citadas están llevando adelante estudios auspiciados por instancias públicas con el objetivo de explicar el fenómeno, conocerlo mejor, saber a qué puede estar respondiendo y cuáles las variables intervinientes, con una clara intención de aportar luz a la articulación de las respuestas más eficaces. Según hemos podido saber, existen pocas referencias en la literatura científica internacional al respecto y, a tenor de lo que se conoce de la realidad en el estado español por la presencia en foros y encuentros a los que invitan a profesionales, hasta se podría decir que la Comunidad Autónoma Vasca cuenta con cierto grado de referente, tanto en lo tocante a investigación como a intervención.

Una idea compartida tanto por estos agentes que se acercan al fenómeno con intención de explicarlo, como por aquellos que lo hacen con una finalidad de intervención, es que los medios de comunicación tienden a focalizar la atención en el menor agresor, señalando el incremento de estos comportamientos sin vincularlos a los valores y las características de la sociedad en la que los chicos y chicas están creciendo. Se traslada una imagen pública de estas personas menores un tanto sesgada, en la medida en que se proyecta que los chicos y chicas son los culpables y sus padres y madres las víctimas, cuando el trabajo cercano y continuado viene indicando que estos hijos e hijas expresan, manifiestan conflictos familiares importantes de los que ellos y ellas mismas son también víctimas. Este posicionamiento de partida incorpora una gran dosis de culpabilidad en los menores y cierto riesgo de des-responsabilización de los progenitores, que se quedan a la espera de que “alguien” (un tercero) “les cambie” al hijo o hija.

Una mirada sistémica al problema nos hablaría de conflictos en el sistema familiar, en el que todos sus miembros tienen cierta responsabilidad. Desde aquí, es posible una llamada a la co-responsabilidad en el proceso de cambio y sentar las bases adecuadas para la implicación de todas las partes en el proceso terapéutico que, lógicamente, no debería ser abordado exclusivamente desde la perspectiva individual del menor.

Los tres programas de intervención que hemos tenido oportunidad de conocer parten de esta consideración de conflicto *familiar*, pero los contextos desde donde intervienen facilitan más o menos la actuación con el sistema familiar al completo. Así,

- El [programa Hobetzen](#) del Servicio de Mujer y Familia de la Diputación Foral de Bizkaia aborda las situaciones de violencia filio-parental desde una intervención integral con la familia, con el objeto de transformar el modelo relacional instaurado en la dinámica familiar y el aprendizaje de un modelo más sano y satisfactorio de relación (finalidad última: que desaparezca la violencia en las relaciones familiares). Consecuentemente con este enfoque, las destinatarias del programa son las familias (con hijos o hijas de edades comprendidas entre 10 y 21 años que ejercen violencia hacia sus madres y padres), tanto si el o la adolescente continúa viviendo con ella, como si se encuentra separado, temporal o permanentemente, de ella.
- El recurso residencial desde el que se atiende a esta problemática en el Servicio de Infancia de la misma diputación realiza intervención psicoeducativa con las familias y los/las adolescentes, teniendo en cuenta, no obstante, que los chicos y chicas no conviven con sus familias, ya que en un alto porcentaje estas han cedido la guarda (guarda administrativa) a la administración. El Plan de intervención tanto en este programa como en el anterior articula actuaciones sobre tres focos: el y la adolescente, las madres, padres u otros familiares, el sistema familiar en su conjunto, y contempla modalidades de intervención individual –aspectos problemáticos, carencias y recursos personales de cada una de las personas de la familia-, familiar –explicación relacional de la problemática e impulso de un proceso de cambio en la dinámica relacional familiar- y grupal –de hijos/hijas y madres/padres separadamente-.
- La intervención desde el sistema de justicia juvenil viene muy determinada por el delito y la sanción correspondiente. Esto le confiere dos peculiaridades: trabajan con un tiempo tasado, limitado, no siempre coincidente con el necesario para el proceso educativo y/o terapéutico de recuperación; aunque las medidas firmes impuestas son mayoritariamente no privativas de libertad (35 libertades vigiladas con obligaciones de participación en recursos y programas frente a 14 internamientos y 3 convivencias en grupo educativo en 2011), hay un porcentaje importante de situaciones en las que se establece orden de alejamiento, que añade dificultad al trabajo relacional y sistémico al que venimos refiriéndonos. Conviene también señalar que no existe un recurso específico para esta tipología, pero, desde el principio de la intervención personalizada, se diseña un plan de actuación que aborda estos comportamientos específicamente.

En cuanto a la caracterización de las familias y personas que están tomando parte en estos programas:

- Se trata de familias “normales” y predominantemente “autóctonas”: Gran incidencia de familias en las que el peso de la crianza cae en exclusiva en la madre, bien por tratarse de familias monomarentales, bien por ser una familia (separada o no) en la que el padre no colabora respecto a la educación de los hijos e hijas, está ausente de la dinámica familiar.
- En un alto porcentaje de las familias que no son monoparentales se observan discrepancias importantes entre los progenitores sobre las pautas educativas. Estilos educativos permisivos (en sintonía con ciertos valores socialmente aceptados) y gran tiempo que los hijos e hijas pasan solos en el hogar sin figuras de supervisión. Sobrerrepresentación de los modelos violentos de abordaje de los problemas, especialmente en los casos abordados por el sistema de justicia juvenil.
- Predominantemente de clase media, no existe la pobreza como factor de riesgo. El nivel formativo de los progenitores es superior al graduado escolar y se encuentran activos laboralmente.
- En un porcentaje abrumador son las madres las agredidas, reduciéndose a la mitad en el caso de los padres, incluso contabilizados sólo los que participan activamente en el sistema familiar.
- Respecto a las personas adolescentes, es más habitual la presencia de adolescentes a partir de los 15 años y con clara tendencia a la equiparación respecto al sexo. No son adolescentes desescolarizados, fuera del circuito académico, pero en un porcentaje alto se observa un pobre rendimiento. Los consumos habituales de alcohol y cannabis intensifican la violencia ejercida en la familia. En algunos casos existe diagnóstico de trastorno de personalidad o TDA-H.

Una última idea recurrente en el discurso de las y los profesionales de este ámbito es la de la necesidad de la prevención y la intervención temprana.

De todo esto y a modo de conclusión, recogemos:

- Quizás de manera similar a como ocurrió con la violencia de género, esta realidad de violencia filio-parental ha tardado en visibilizarse públicamente, lo que ha demorado la articulación de respuestas. Este último año, especialmente, parece haber sido especialmente positivo a este respecto, a tenor de la proliferación de foros, congresos y encuentros de profesionales convocados.
- No parece una realidad que vaya a ir a menos, más bien al contrario, algunos valores sociales imperantes y dificultades en la educación de hijos e hijas en una sociedad compleja nos llevan a pensar en una tendencia creciente de estos comportamientos.

- Ante ello, urge la disposición de un abanico amplio de respuestas, desde la prevención y atención temprana a través de la activación de escuelas de padres o iniciativas similares que den apoyo emocional y herramientas prácticas para la crianza; pasando por el impulso al trabajo de los equipos socioeducativos de los servicios sociales municipales, como detectores de problemas incipientes y apoyo a las familias; hasta la apuesta decidida por el desarrollo de programas específicos (los existentes y tantos otros como se viera necesario activar) para el abordaje integral psicoterapéutico y socioeducativo desde una perspectiva sistémica (familiar).

2.2.5. **Sanidad**

Las quejas individuales protagonizadas o que han afectado a personas menores tienen que ver, fundamentalmente, con un supuesto mal funcionamiento de la administración sanitaria que está repercutiendo en una mala atención, según la consideración de quien interpone la queja. Cada una de ellas ha sido analizada y concluida, en algún caso subsanándose la intervención incorrecta, pero dada su heterogeneidad, no hemos considerado que sean representativas de situaciones preocupantes en el sistema sanitario. Sin embargo, un número importante de actuaciones de oficio realizadas desde las áreas de **sanidad**, **enfermedades crónicas** y **personas con discapacidad** han prestado atención a situaciones en las que el derecho a la salud de personas menores de edad se está viendo afectado.

Los contactos mantenidos con la Federación de Asociaciones de Padres y Amigos de los Sordos, **FEVAPAS** nos han permitido conocer algunas cuestiones de preocupación, la primera de las cuales se refería al **programa de detección precoz de la sordera infantil** (DPSI). Este programa se inició en junio de 2003 en todos los hospitales públicos con servicios de maternidad y clínicas privadas con este servicio con los objetivos de: detectar la sordera antes de los 3 meses de vida, que el tratamiento estuviera instaurado antes de los 6 meses de vida y que se realizara el posterior seguimiento de todos los casos detectados. Casi 8 años después, según la federación refiere, siguen existiendo serios problemas en su desarrollo:

- la inexistencia de “tiempos protegidos” (tiempos de exclusiva dedicación a la atención de estos/as pacientes) de las y los profesionales, que se ven obligados a realizar otras guardias y sustituciones, no contando con el tiempo preciso para la implantación adecuada del programa;
- la falta de coordinación en la recogida de datos de las pruebas realizadas y de los casos detectados;
- la falta de coordinación entre departamentos (neonatología y otorrinolaringología) y sistemas (sanitario y servicios sociales: falta de conocimiento por parte de algunos/as otorrinolaringólogos/as sobre la existencia de ayudas para audifonos, ausencia de derivación a atención temprana, etc.);

- la falta de criterios sobre la sedación en la ejecución de las pruebas;
- los problemas para un seguimiento adecuado de los casos diagnosticados, lo que resta eficacia a la detección precoz;
- el tiempo de espera para una prueba de potenciales evocados auditivos, que podía llegar a seis meses. En Araba incluso se habían detectado algunos casos en los que había transcurrido año y medio para disponer de un diagnóstico fiable;
- la deficiente atención en situaciones de urgencia cuando éstas coincidían con bajas o periodos de vacaciones de los y las responsables del programa.

Una segunda cuestión tiene que ver con el centro de referencia para la realización de **implantes cocleares**, ya que, aunque la administración sanitaria les venía comunicando que el centro de referencia era el Hospital Donostia, éste les indicaba que no tenían conocimiento de dicha decisión y las personas afectadas eran derivadas a Barcelona.

La última cuestión se refiere a los problemas que tienen los usuarios de los implantes cocleares para la renovación de sus componentes externos: procesador externo, micrófono y antena, prestación que había sido regulada mediante la [Orden SAS 1466/2010, de 28 de mayo](#). Así, nos indicaban que no se les informaba sobre cómo podían acceder a la renovación de dichos componentes lo que les obligaba a utilizar medios propios.

Planteadas todas estas cuestiones ante [Osakidetza](#), el Director General de dicha entidad nos informó sobre las actuaciones que, en coordinación con el [Departamento de Sanidad y Consumo](#) y con la participación de los especialistas ORL de los 4 hospitales de referencia ([Basurto](#), [Cruces](#), [Donostia](#) y [Txagorritxu](#)), se estaban llevando a cabo para analizar la situación y detectar las áreas de mejora del programa DPSI en todos los ámbitos de actuación: el cribado, el diagnóstico y el tratamiento. Así, nos informaba que:

- 1º Se habían realizado a finales de 2010 y el primer semestre de 2011 (en los hospitales de Donostia y Basurto) pruebas piloto para utilizar como prueba de cribado los Potenciales Evocados Auditivos de Tronco Cerebral automatizados (PEAa), prueba que actualmente está considerada como “gold estándar” en este cometido. Apostar por su implantación aportará ventajas clínicas, pero también organizativas tales como acortar la duración actual del cribado, que pasará de las 3 fases que requiere la actual prueba OEA a una única fase que requiere el PEAa.
- 2º Se habían realizado igualmente pruebas piloto para conocer equipos de PEATC de diagnóstico que incorporan tecnologías nuevas y que permiten hacer la prueba sin necesidad de sedar al niño. Por ello, se pretende dotar de equipos de este tipo a los 4 hospitales de referencia para diagnóstico y seguimiento de la sordera infantil.
- 3º Se habían mantenido reuniones con el Consejo Asesor de Cribado Neonatal presidido por la Dirección de Salud Pública con el fin de consensuar actuaciones de cribado y de incluir el Sistema de Información en la base de datos de recién nacidos

de la Comunidad, base que actualmente soporta la información de todos los cribados neonatales (fenilcetonuria, hipotiroidismo, fibrosis quística,...).

Respecto a los implantes cocleares se informaba de varias actuaciones de coordinación con la Unidad de Implante Coclear ubicada en el Hospital de Donostia y de referencia para toda la red. Los problemas en la renovación de los componentes externos de los implantes han sido encauzados, tal y como se describe con algo más de detalle en el [área de Sanidad](#) del informe general, en los términos previstos en la Directriz 2/2011, de la Dirección de aseguramiento y contratación sanitaria, sobre "*Renovación de los componentes externos de los implantes cocleares*", que permitirá dar respuesta a esta prestación en tanto se establece un procedimiento definitivo en Osakidetza.

En el ámbito ya de las enfermedades crónicas, vamos a detenernos en cuatro problemáticas objeto de especial atención a lo largo de 2011:

La primera de ellas es la de las personas con **enfermedades congénitas del metabolismo**, en las que la detección (mediante el cribado neonatal) y el tratamiento de las y los recién nacidos afectados (basado fundamentalmente en una estricta dieta) puede evitar el daño neurológico y reducir la morbilidad, mortalidad y las posibles discapacidades asociadas a dichas enfermedades.

De las reuniones celebradas con la asociación [Euskadiko PKU Elkarte](#) y otros errores metabólicos, las entrevistas mantenidas con familiares de pacientes y personal médico, y el análisis del trabajo realizado sobre la materia en sede parlamentaria, parecían deducirse ciertas lagunas en la atención dispensada a estas personas por parte de Osakidetza:

- Problemas de infradiagnóstico e infrautilización de la tecnología de que dispone Osakidetza (espectómetro de masas en tándem, fundamentalmente). Necesidad de inclusión de nuevas patologías al programa de cribado neonatal.
- Dado que la atención, excelente, que presta Osakidetza en este ámbito se desarrolla fundamentalmente en el servicio de pediatría, se genera una falta de infraestructura cuando el o la paciente pasa de la edad pediátrica a la adulta.
- La dificultad que encuentran los facultativos especialistas en enfermedades metabólicas que se dedican a la atención de estas y estos pacientes, para hacerlo de manera exclusiva sin interferencias derivadas de la atención de otras necesidades que se plantean en el Servicio de Pediatría y, por ende, el obstáculo que ello supone para su especialización y profundización en el conocimiento de las técnicas aplicables, los recursos existentes y las rutas sanitarias adecuadas.
- La inexistencia de "tiempos protegidos" para los y las psicólogos y dietistas.
- La ausencia de un sistema integrado que permita no sólo la coordinación entre especialistas, sino también el planteamiento de objetivos comunes.

- Necesidad de que la atención psicológica se extienda a las madres y los padres de las criaturas afectadas y a las y los pacientes adultos.
- Funcionamiento deficitario de la alerta informática a otros especialistas en el caso de pacientes de pediatría. A este respecto, a medida que el proyecto Osabide Global -reconocido este año con el premio a la mejor experiencia sanitaria para la mejora de la calidad y la seguridad de los pacientes en España, otorgado por la Sociedad Española de Calidad Asistencial, SECA-, se ha ido generalizando, los problemas detectados sobre alerta informática han ido desapareciendo.

Dirigimos una petición de información a Osakidetza sobre estas cuestiones a la que, como respuesta, nos presentaba una situación adecuada de recursos para la atención del colectivo en el Hospital de Cruces: *"tres facultativos pediatras con dedicación total a los errores congénitos del metabolismo, un experto en nutrición y dietética y la posibilidad de contar con los recursos existentes de psicólogo infantil y el psiquiatra del centro para soporte del niño o niña y de la familia; la implicación de neonatólogos, intensivistas, neurólogos, etc. del centro y la puesta en marcha, este mismo año, de un acuerdo de participación con el Servicio de Medicina Interna con el fin de mejorar la atención de las y los pacientes adultos"*

La información obtenida tras contrastar la respuesta de Osakidetza con la asociación, los familiares de pacientes y los profesionales sanitarios ha impedido que procedamos al cierre de este expediente cuya tramitación habrá de prolongarse durante el año 2012.

Por lo que se refiere al cribado neonatal -uno de los programas preventivo-asistenciales esenciales de Salud Pública, que se basa en la extracción de una muestra de sangre a las 48 horas de vida (*"la prueba del talón"*) y el análisis posterior por el laboratorio-, a la vista del documento de consenso [Programas de cribado neonatal en España: actualización y propuestas de futuro](#) y con base en la evidencia científica disponible, sugeríamos a Osakidetza la posibilidad de contemplar la inclusión de otras 19 enfermedades en el programa, enfermedades todas ellas susceptibles de tratamiento que presentan resultados fiables en su detección y que ya han sido incorporadas en los programas de otras comunidades autónomas del Estado y de países de nuestro entorno europeo (Alemania, Dinamarca, Bélgica, Holanda, Austria, etc.).

Osakidetza, en su respuesta, aludía a la necesidad de evaluar el impacto previsto en términos de discapacidad o muerte prematura, sobrediagnóstico y sobretratamiento; la conveniencia de realizar una valoración sobre los potenciales efectos adversos; cuestiones relacionadas con la equidad en el acceso, el respeto a la autonomía y confidencialidad, o la idoneidad desde el punto de vista clínico social y ético, de cara a acordar la inclusión de una nueva enfermedad en el programa. Nos informaba que esta labor es desarrollada desde 1982 por el Consejo Asesor de Cribado Neonatal de Euskadi, que ha incorporado en 2011 la enfermedad de células falciformes y ha recomendado (siguiendo el modelo del Reino Unido) la inclusión de otras cinco enfermedades en los próximos años: homocistinuria, enfermedad de jarabe de arce (MSUD), aciduria glutámica tipo 1 (GAI), acidemia isovalérica (IVA) y deficiencia de Acil COA deshidrogenada de ácidos grasos de cadena

larga (LCHADD). Estas cinco enfermedades se encuentran en el listado que proponíamos a la Administración.

Preguntábamos a la administración sanitaria sobre las posibilidades que ofrece el actual servicio para constituirse como unidad clínica de referencia y las actuaciones que pudieran haberse encaminado a tal fin, teniendo en cuenta los antecedentes parlamentarios. Nos indicaba que *“en el momento actual, pediatras del hospital de Cruces participan en el grupo de trabajo del Ministerio de Sanidad y Política Social para establecer las recomendaciones para las Unidades de Referencia de Metabopatías Hereditarias, de acuerdo con la normativa CSUR.”*

En nuestra opinión, la consolidación de una unidad de este tipo contribuiría a la correcta atención de las personas afectadas y favorecería la consecución del diagnóstico y la definición de una estrategia de atención terapéutica psicológica y de acompañamiento social; la creación y difusión de los protocolos de atención; su articulación con las unidades de cribado neonatal y de diagnóstico bioquímico y genético; la coordinación de todas y todos los facultativos implicados en la atención; la adecuada atención de las y los pacientes que no se encuentran en edad pediátrica; la coordinación de los trabajos de investigación y participación en la vigilancia epidemiológica; la participación en las acciones de formación e información para los profesionales de la salud; la gestión y coordinación de las redes de proveedores de cuidados sanitarios y médico-sociales; la interlocución con las autoridades sanitarias de distinto ámbito y las propias asociaciones de personas enfermas; la orientación a las y los profesionales; la formación a los y las familiares de pacientes; la adecuada atención en situaciones de urgencia; la garantía de un enfoque multidisciplinar, tan necesario en el abordaje de este tipo de enfermedades de baja prevalencia, metodología diagnóstica y manejo complejo, crónicas y de alcance multiorgánico, y la adecuada gestión de la alerta informática.

De la problemática que afecta a las **personas con linfedema**, más detallada en el apartado de [enfermedades crónicas](#) del informe general, queremos en este documento dedicado a la infancia destacar el dato recogido por el colectivo de personas afectadas según el cual el 20% de las personas encuestadas (140 personas encuestadas) se encuentra sin diagnosticar y dos tercios de las que sí lo han sido han tardado entre 10 y 20 años en acceder a este diagnóstico. La gran mayoría de las personas sin diagnosticar son afectadas de linfedema primario, que normalmente se desarrolla en la infancia y se diagnostica, en el mejor de los casos, en la madurez. Como se puede suponer, la prolongación del diagnóstico y la falta de tratamiento posterior empeora considerablemente la calidad de vida de la persona afectada, pudiendo llegar a padecer elefantiasis.

Este dato, junto a otras informaciones preocupantes relativas a falta de información sobre cuidados preventivos, tratamiento, cambio de profesionales, largas listas de espera, la ausencia de protocolos de actuación, etc. aportadas desde la perspectiva de las personas afectadas, ha sido trasladado a Osakidetza para que pueda conocerlo, testar la aplicación práctica de sus previsiones organizativas y adoptar las medidas oportunas.

Lo más reseñable en relación con la atención prestada a **menores afectados por agenesias** en 2011, vinculada a los compromisos adquiridos por Osakidetza en el marco de actuaciones desarrolladas por esta institución el año pasado (véase área de enfermedades crónicas del [Informe al Parlamento Vasco 2010](#)), es la elaboración de un protocolo de atención que esta entidad sanitaria dará a conocer tan pronto esté concluido a [AUPI \(Asociación de Usuarios de Prótesis Infantiles\)](#) y a la institución del Ararteko. Este protocolo incluirá las pautas de atención ante los casos nuevos que puedan darse (se estiman entre cuatro y cinco al año) y establecerá un seguimiento en la red de rehabilitación infantil con los establecimientos que estén interesados en las ortoprótesis que necesitan.

Este año se ha puesto en marcha una dinámica de colaboración con las ocho asociaciones más representativas en la CAPV que trabajan a favor de los derechos de las personas con **fibromialgia, fatiga crónica, sensibilidad química múltiple y electrohipersensibilidad**. Este colectivo nos traslada su preocupación por la emergencia de estas patologías en niños y niñas y los problemas de atención registrados. Sobre estas patologías y las demandas del colectivo se trata en el capítulo del informe ordinario relativo a las personas con [enfermedades crónicas](#). Del paquete de medidas allí expuesto cuya implementación entendemos podría redundar en una adecuada atención de estas personas así como en la mejora de su calidad de vida destacamos aquí el impulso de un debate social sobre los riesgos que suponen las tecnologías WIFI, la telefonía móvil, etc. y, en relación con esto, una moratoria del despliegue de sistemas WIFI e inalámbricos DECT en los centros de Osakidetza y centros de enseñanza públicos.

En lo tocante a la **salud mental infanto-juvenil**, el acceso a la perspectiva de las personas y familias afectadas a través de los contactos con la [Federación de Euskadi de Asociaciones de Familiares y Personas con Enfermedad Mental, FEDEAFES](#), y la dinámica de colaboración iniciada este año con [OME, Osasun Mentalaren Elkartea – Asociación de Salud Mental y Psiquiatría Comunitaria](#), nos permite reiterar la preocupación que en anteriores ocasiones hemos manifestado en torno a déficits y/o lagunas en la atención dispensada a este colectivo. Junto a la necesidad de la creación de la especialidad de psiquiatría infanto-juvenil sin más demora, destacamos la preocupación por la atención que reciben las personas con trastorno límite de la personalidad, patología con importante incidencia en jóvenes y estrecha relación con suicidios. Las familias refieren problemas de diagnóstico, falta de medicación (como la que existe para esquizofrenia), inadecuación de los recursos hospitalarios para este perfil, necesidades de psicoterapia, falta de materialización del recurso previsto en la [Estrategia en Salud Mental de la CAPV 2010](#). La necesidad de incrementar la dotación de recursos, especialmente estructuras intermedias, unida a una mayor formación de las y los profesionales, es también citada por OME como elementos que refuercen una atención claramente deficitaria.

Por otro lado, hemos de destacar positivamente la puesta en marcha del programa para primeros episodios psicóticos *LEHENAK* (atención a partir de los 14 años) que cuenta con grupos de apoyo familiar, tratamiento farmacológico y psicológico. El equipo de cada comarca está formado por psiquiatra a jornada completa más psicólogo/a, enfermero/a y trabajador/a social a media jornada.

Como última cuestión de este apartado dedicado al área sanitaria queremos referirnos a una actuación de oficio relativa a las **cesiones de datos de salud** a requerimiento de las administraciones públicas responsables en materia de protección de menores. Algunos datos nos llevaron a pensar que el modo en que se facilitan datos de salud puede adolecer de falta de concreción respecto de la finalidad con la que se solicitan por los servicios sociales. El resultado del análisis realizado ha quedado recogido en la [Recomendación general del Ararteko 4/2011, de 10 de octubre](#). Cesión de datos de salud a requerimiento de las administraciones públicas responsables en materia de protección de menores, en la que se insta a los servicios sociales solicitantes de la información a determinar y concretar al máximo el tipo de información que entienden necesaria de acuerdo con la finalidad, de manera que el responsable de la custodia de estos datos pueda realizar un juicio previo de ponderación y valorar qué información clínica puede y debe facilitar. Porque, aun cuando el artículo 12 de la [Ley Orgánica 15/1999, de 13 diciembre](#), que regula la Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) permite la cesión de datos cuando ésta viene autorizada por ley, cosa que ocurre en estos casos por [Ley 3/2005, de 18 de febrero](#), de atención y protección a la infancia y la adolescencia, es necesario que se tenga en cuenta el principio de calidad de los datos, según el cual estos deben ser los adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido (artículo 4 de la LOPD).

2.2.6. Menores dependientes

La atención a los niños, niñas y adolescentes dependientes tiene amparo normativo en la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia que, no siendo totalmente novedosa en la medida en que las comunidades autónomas han venido haciéndose cargo del desarrollo de los servicios sociales orientados a las personas dependientes en sus respectivos ámbitos geográficos hasta su aprobación, sí constituye un indiscutible avance en las políticas sociales porque reconoce y regula como nuevo derecho subjetivo el derecho de las personas en situación de dependencia a acceder a las prestaciones y servicios previstos en la propia Ley, lo que atribuye a las administraciones públicas la responsabilidad de la promoción de la autonomía y la atención de la situación de dependencia.

Conforme a lo establecido en esta ley en su disposición final primera relativa a la efectividad del derecho a las prestaciones, en el sentido de la aplicación progresiva desde la fecha de aprobación hasta 2013, el 1 de enero de 2011 se producía la incorporación de las personas con dependencia moderada en el nivel más grave (Grado I, nivel 2) como beneficiarias de las prestaciones de dependencia, estando prevista la culminación del proceso el 1 de enero de 2013 con la incorporación de la dependencia moderada, nivel 1. Sin embargo, el [Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre](#), de **medidas urgentes** en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, en su disposición final decimocuarta modifica esta previsión en el siguiente sentido:

- Las personas valoradas con el Grado I Nivel 2 de dependencia en 2012 no recibirán atención hasta el 1 de enero de 2013 (moratoria de un año).
- Las personas valoradas en el Grado I de dependencia moderada, nivel 1, verán retrasada su incorporación un año, haciéndose efectivo su derecho a partir del 1 de enero de 2014.

Las personas en situación de dependencia con grados III y II (grandes dependientes y dependientes severos) no ven alterados su derecho a atención, como tampoco los dependientes moderados en Grado I Nivel 2 que hubieran sido valorados con anterioridad al 1 de enero de 2012.

Nos parece éste un retroceso lamentable en la implantación de la normativa de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia que esperamos sea subsanado por las administraciones públicas vascas en el contexto de su potestad para establecer niveles adicionales de protección.

Otra novedad en el ámbito normativo es la aprobación del [Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero](#), por el que se aprueba el baremo de **valoración** de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia que viene a incorporar las mejoras que, tras este tiempo de aplicación, se han evidenciado como necesarias. Se modifican así tanto el Baremo para la Valoración de la Dependencia (BVD) como la Escala de Valoración Específica para menores de 3 años (EVE), a la par que se publican guías de orientación en la práctica profesional de la valoración, que esperan aportar una mejora sustancial en la valoración de supuestos de demencias y trastornos mentales graves, así como de discapacidad sensorial.

Pero lo más significativo de la actividad de la institución relativa a este ámbito queda reflejado en el informe extraordinario [La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV](#), publicado por esta institución en junio de 2011 y donde se hace un repaso exhaustivo al estado de la atención a las personas dependientes en la CAPV. Las principales debilidades o ámbitos de mejora contemplados en las conclusiones a las que llega el informe tienen una lectura compartida para todos los colectivos, en la medida en que se encuentran igualmente afectados. Así, los problemas vinculados a una aplicación desigual de la Ley en los tres territorios históricos (y la consiguiente desigualdad en el disfrute de los derechos), a una financiación insuficiente, a la ausencia de un sistema de información con criterios unificados o a las disfunciones observadas en los procedimientos administrativos para el reconocimiento de la situación de dependencia y la adjudicación de las prestaciones del sistema afectan a todas las personas usuarias del sistema de atención a la dependencia, incluidos los niños, niñas y adolescentes.

De igual manera, las recomendaciones dirigidas a las administraciones públicas vascas formuladas al respecto atienden a una mejora del sistema que repercutirá en una mejor atención a todas las personas usuarias, tal y como se puede intuir de la lectura de sus titu-

lares. No obstante, desde la luz de la preocupación por los asuntos que afectan a los y las menores, vamos a destacar dos de las medidas propuestas en la extensa recomendación 11 y cuyos destinatarios y destinatarias son específicamente niños, niñas y adolescentes.

La primera de ellas (recomendación 11.11) solicita *Garantizar la atención en los términos contemplados en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de toda persona menor en situación de dependencia al margen de cual sea su origen nacional o situación administrativa previa, en virtud de los principios de igualdad, prohibición de la discriminación de niños y niñas por origen nacional, así como del principio por el cual debe primar el interés superior del menor o la menor sobre cualquier otro interés legítimo concurrente.*

La titularidad del derecho no habrá de verse obstaculizada por la situación administrativa de sus progenitores, ni por su falta de acreditación de un determinado plazo en situación administrativa regular.

A este respecto valoramos muy positivamente alguna de las novedades incorporadas al nuevo [decreto de la Diputación Foral de Bizkaia 179/2011, de 29 de noviembre](#), por el que se regula la prestación para cuidados en el entorno familiar, donde ya se contempla la dispensa de la exigencia de un período mínimo de residencia previa a la persona beneficiaria cuando es menor de edad y se flexibilizan algunos de los aspectos relacionados con el requisito de parentesco exigido a la persona cuidadora, dando cabida a los supuestos de acogimiento.

La segunda de las medidas destacadas es la que anima a la materialización de las propuestas y previsiones contenidas en el documento relativo al Modelo de Atención Temprana para la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por el Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria el 28 de febrero de 2011. Esto requerirá la creación y adaptación de los dispositivos correspondientes; la generación de los cauces adecuados de coordinación entre los sistemas social, sanitario y educativo; la dotación de los medios precisos para garantizar la ampliación de la atención hasta los 6 años; la aprobación de la normativa específica en los casos de Alava y Gipuzkoa y la adaptación de la existente, en el caso de Bizkaia. Todo ello dirigido a la prevención, la detección precoz de los riesgos de las deficiencias y la consecución del máximo desarrollo físico, mental y social de las niñas y niños afectados.

A este respecto es también una buena noticia la aprobación por parte de la Diputación Foral de Bizkaia en julio de 2011 del [Decreto Foral 150/2011](#) por el que se modifica el Decreto Foral 157/2010, de 15 de diciembre, por el que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria pública para la concesión de ayudas individuales para estimulación temprana en el año 2011, que amplía ya la edad de atención temprana hasta los 6 años, como se solicitaba en la recomendación expuesta en el párrafo anterior.

En todo caso, la recepción de algunas quejas relativas a demoras en la atención temprana en el territorio histórico de Álava/Araba, unido a nuestra preocupación por que el Acuerdo del Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria de 28 de febrero al que aludíamos se materialice y la coordinación sociosanitaria en materia de niños y niñas nacidas con bajo peso

o riesgo de padecer discapacidad se consolide, nos ha llevado a la reciente apertura de un expediente de oficio sobre la mejora de la atención temprana en el conjunto de la CAPV, del que se dará cuenta en posteriores informes.

2.2.7. Actividades culturales y deporte

Del ámbito referido a **actividades culturales** vamos a destacar, casi en exclusiva, la preocupación trasladada por unos cuantos progenitores en relación con la programación de algunas cadenas televisivas en horarios infantiles, incluso respecto a la calificación de alguna película de cine.

Como ya señalábamos hace unos años en nuestro informe extraordinario [La transmisión de valores a menores](#), el consumo de televisión de nuestros menores es muy abundante y en múltiples horarios, aún incluso cuando se va viendo superado por el consumo de videojuegos, internet o la telefonía móvil. Buena parte de esos horarios están considerados como de especial protección para la infancia, lo que exige un cuidado exquisito respecto a los contenidos que se emitan en tales franjas horarias. Los seguimientos y estudios que se vienen realizando periódicamente sobre esta cuestión, en sintonía con las quejas presentadas en la institución del Ararteko, muestran que también dentro de estos horarios se ofrecen programas o publicidad inadecuada para menores, con vulneraciones más o menos frecuentes según las cadenas.

A juicio de esta institución, además, los medios de comunicación y especialmente aquellos de titularidad pública, no sólo deben evitar los contenidos inadecuados para la infancia, sino que deben promover activamente la calidad de los productos televisivos, para lo que volvemos a insistir en la conveniencia de un análisis de nuestra actual regulación en esta materia, así como de experiencias y fórmulas introducidas en otros territorios en aras de lograr una mayor garantía en la defensa de los derechos de la infancia y, específicamente, en la transmisión de valores al público infantil.

En relación con el **deporte** la actuación más significativa en el ámbito de los niños, niñas y adolescentes es la [Recomendación general del Ararteko 6/2011, de 27 de octubre](#) sobre la conveniencia de garantizar que el deporte practicado por niños, niñas y adolescentes se desarrolle, en todos sus momentos y contextos, bajo parámetros educativos formulada a la luz de la preocupación manifestada en distintos foros y por distintas vías (quejas particulares, reuniones con organizaciones sociales y educativas, contraste con personas expertas...) en relación con ciertos comportamientos y actitudes observadas en el marco de la práctica deportiva con menores por parte de algunos entrenadores y/o entrenadoras. Hablamos de conductas reprobables por "excesivas" y en todo caso difícilmente clasificables como educativas que, basándose en la argumentación de "llevar al límite a la persona para animar a la superación personal y la explosión del potencial existente", caen en comportamientos intimidatorios, humillantes, denigrantes, con sanciones desproporcionadas, etc.

Es aceptado mayoritariamente, y la normativa y políticas públicas así lo suscriben, el objetivo fundamentalmente educativo de la práctica deportiva en estas edades. Va más allá del aprendizaje y el desarrollo de la destreza y/o competencias técnicas en una determinada disciplina deportiva para contribuir a la educación integral de los chicos y chicas, adentrándose en la educación en valores positivos para un desarrollo personal y social saludable. Esto quiere decir que es en la propia práctica deportiva donde se integra la variable educativa; es en el cómo se hace, se dirige, se orienta la práctica deportiva cotidiana y habitual donde se incorporan las pautas que favorecen el desarrollo integral de nuestros niños, niñas y adolescentes; es experimentando la vivencia de la práctica deportiva desarrollada con y desde esos valores positivos como pasarán a formar parte de las competencias de nuestros menores.

El cuerpo normativo que regula el deporte en la Comunidad Autónoma del País Vasco y específicamente el deporte en edad escolar recoge esta orientación prioritariamente educativa e intenta trasladarla a los distintos elementos articuladores de esta modalidad deportiva. No obstante, en el paso último que precisa aquellas conductas que se considerarán inadmisibles o al menos reprobables y, por tanto, sancionables en alguna medida, se limita a regular los momentos de la competición, no pronunciándose respecto a nada de lo que pueda suceder en el espacio del entrenamiento o la práctica deportiva en el seno del club o la asociación. Una muestra más de lo que señalamos es el estudio del [Gabinete de Prospección Sociológica](#) del Gobierno Vasco, que en su [informe publicado en noviembre de 2011 sobre los comportamientos violentos en la práctica del deporte](#) se refieren a aquellos acontecidos en el marco de las competiciones deportivas, como si lo allí sucedido no tuviera relación alguna con lo practicado en los entrenamientos.

Por todo ello, la institución del Ararteko recomienda a las administraciones públicas vascas competentes, cada una en aquello que la ordenación jurídica y administrativa le obligue y/o permita, que definan las conductas más apropiadas para el adecuado desarrollo de la práctica deportiva educativa con niños, niñas y adolescentes, y sancionen las que resulten contrarias al contenido educativo que ésta ha de tener prioritariamente, mediante un régimen disciplinario de aplicación en todos los momentos, espacios y contextos en que tenga lugar.

2.2.8. Honor, intimidad y propia imagen

En el año 2011 se han recibido varias consultas y algunas quejas de padres y madres que consideraban que el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen de sus hijos o hijas había sido vulnerado. La mayoría de ellas reflejaban la indignación por la publicación de imágenes de sus hijos e hijas en medios de comunicación (tanto en las ediciones en papel como en las digitales) sin haber sido autorizados. En algún otro caso se denunciaba el uso de la imagen de un menor para usos distintos y por agentes diferentes a los que se había autorizado. Especialmente grave fue, en opinión de esta institución, la publicación de datos relativos a los hijos de una mujer que fue víctima de violencia de género a manos de su pareja.

En todos los casos de los que hemos tenido conocimiento la información e imágenes se han publicado en medios de comunicación privados, cuestión que dificulta el abordaje de la situación por parte del Ararteko al no verse afectada ninguna de las administraciones sobre las que tenemos potestad para intervenir. De hecho, han sido calificadas oficialmente como quejas rechazadas, aun cuando en la mayoría de los casos se haya intentado alguna gestión encaminada a solventar el problema.

Y se ha actuado porque, aún siendo todavía poco numerosas (pero en aumento respecto a años anteriores) entendemos que los derechos de los niños, niñas y adolescentes se ven gravemente afectados.

La posición del Ararteko a este respecto es clara: todas las personas tienen derecho a ser respetadas en el ámbito de su honor, intimidad y propia imagen. El derecho a comunicar y a recibir libremente información, como sucede con otros derechos fundamentales, no es un derecho absoluto. Cuando la actividad informativa puede afectar a otros derechos fundamentales –derecho a la intimidad o a la propia imagen, entre otros- debe reunir determinados requisitos, como los de tratarse de información veraz o de interés público, para ser legítima. En el caso de las personas menores de edad, además, los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen están protegidos de manera especial, aplicándose en todo caso el principio del interés superior del menor como límite al derecho a comunicar libremente información veraz.

La [Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero](#), de Protección Jurídica del Menor legitima al Ministerio Fiscal a intervenir, de oficio o a instancia de parte, en caso de producirse alguna intromisión ilegítima en el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen de una persona menor de edad. También lo recoge así la [ley vasca 3/2005 de atención y protección a la infancia y la adolescencia](#). Así pues, el ordenamiento jurídico otorga amplias facultades al Ministerio Fiscal que deben ser utilizadas ponderando todos los intereses en conflicto. La Fiscalía General del Estado emitió en el año 2006 una instrucción -[Instrucción 2/2006 sobre el Fiscal y la protección del derecho al honor, intimidad y propia imagen de los menores](#)- cuyo principio rector es promover el respeto a estos derechos fundamentales y orientar la intervención de los fiscales al respecto.

En dichas instrucciones se señala que, como principio general, la difusión de la imagen de un niño, niña o adolescente debe contar con su consentimiento –en caso de madurez suficiente- o el de sus representantes legales. En aquellos casos en que la publicación de la imagen no haya contado con dicho consentimiento, el fiscal podrá actuar emprendiendo acciones en defensa de los intereses del menor, e incluso podrá actuar en aquellos casos en que exista consentimiento si la difusión es contraria a sus intereses. Como es obvio, dicha actuación también tiene sus límites, ya que cualquier publicación no daña los intereses del menor de edad.

Respecto a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el derecho a emitir y recibir información, las instrucciones señalan que estará justificada la difusión de información veraz y de interés público aunque afecte a un menor siempre que no sea

contraria a sus intereses y, si es contraria a sus intereses, siempre que se empleen los medios precisos para garantizar su anonimato. Es decir, la difusión de noticias veraces y de interés público que afecten a personas menores de edad y que pueda generarles un daño a su reputación, intimidación o intereses, estará amparada por el ordenamiento jurídico siempre que estas no sean indentificadas.

Por último, es cierto que en ocasiones la difusión de la imagen de un menor en una noticia se produce de manera casual o accesorio de la información principal. En esos supuestos, si la imagen se vincula a lugares, personas o actos con connotaciones negativas, deberán utilizarse técnicas de distorsión de la imagen para evitar la identificación de la persona menor de edad.

Estos argumentos y criterios han sido los utilizados para las pequeñas gestiones que se citaban arriba, ante las que hemos de decir que la respuesta ha sido diversa.

2.2.9. Otros

2.2.9.1. "Bebés robados"

A lo largo del año 2010 y también en 2011 han llegado a la institución del Ararteko demandas muy variadas en relación con los hechos denunciados públicamente sobre supuestas sustracciones de recién nacidos en las décadas de los 60 y 70 del siglo pasado. Búsquedas infructuosas en los archivos sanitarios o de los servicios sociales competentes en lo tocante a adopciones, historias clínicas con lagunas de información importantes, legajos extraviados, ausencia de libros de registro en cementerios, etc. son presentados de manera particular y colectiva para su investigación por parte de la institución del Ararteko. Sin embargo, más allá de las actuaciones conducentes a verificar que las administraciones actualmente concernidas han realizado correctamente su trabajo de búsqueda de esa información archivada, la intervención del Ararteko choca con similares dificultades que las de otras instancias convocadas para el esclarecimiento de estos hechos. No obstante, y dada la especial preocupación que estos hechos generan en esta institución, en el mes de julio se hace pública la [Recomendación general del Ararteko 1/2011](#) sobre la necesidad de medidas que favorezcan el esclarecimiento de los hechos que afectan a la sustracción o separación irregular de bebés de sus madres biológicas en las décadas de los años 1960 y 1970.

La institución del Ararteko no puede entrar a conocer los hechos que están siendo objeto de un procedimiento penal. No obstante, la gravedad y trascendencia de los hechos denunciados interpela a una institución de defensa de los derechos, como es el Ararteko, que no puede quedar impasible ante la vulneración de derechos tan importantes como el derecho a la identidad y el derecho a conocer los orígenes biológicos y ante posibles quiebras de los procedimientos legales que dieron lugar a adopciones de niños y niñas. Por ello, el objeto de la resolución es poner de manifiesto que, con independencia de los procedimientos judiciales que están en curso, es necesario que se pongan en marcha actuaciones concretas

con la finalidad de conocer con detalle los hechos, proponer medidas para el resarcimiento de las personas afectadas, analizar las previsiones normativas que se aplicaron, valorar si los cambios normativos que se han materializado desde esa época son suficientes y proponer, en su caso, cambios legislativos.

En definitiva, la recomendación se formula en relación con hechos del pasado, para su esclarecimiento, y con el futuro, de manera que hechos como estos sean imposibles con las cautelas puestas en marcha desde entonces y actualmente vigentes.

Por último, señalar que, precisamente porque se encuentra en proceso judicial, se da traslado de nuestra preocupación, así como de la posición expresada en la recomendación citada en las reuniones que anualmente se mantienen con Fiscalía. De igual manera, será objeto de seguimiento en las próximas reuniones que se realicen.

2.2.9.2. Derecho de admisión

En el mes de agosto saltaba a los medios de comunicación la denuncia de la [Federación Vasca de familias numerosas, Hirukide](#), de que en algunos establecimientos de restauración de Bilbao se había negado la entrada a personas que pretendían acceder al local acompañadas de sus hijos e hijas. Interpelados directamente sobre esta supuesta vulneración del derecho de admisión por razón de la edad, se inició una investigación de oficio al respecto.

Estando aún por concluir esta actuación, sí podemos afirmar que las leyes sectoriales que regulan la actividad de los establecimientos de hostelería o restauración (calificados como establecimientos públicos por la [Ley 6/1994, de 16 de marzo](#), de Ordenación del Turismo) prohíben la existencia de discriminación en el acceso a dichos establecimientos motivada por cualquier tipo de circunstancia personal o social. Entre dichas circunstancias se debe entender incluida la edad, pese a que dicha circunstancia personal no consta expresamente, según doctrina del Tribunal Constitucional. Véase, por otro lado, que no está en cuestión la protección de los niños, niñas y adolescentes, que verían protegidos sus derechos amparados en la [Ley 3/2005](#), de 8 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia del País Vasco, toda vez que lo hacen acompañados de sus padres o personas responsables.

Con todo ello, y siguiendo el criterio mantenido por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en su Sentencia 802/2004, de 27 de octubre, según el cual hay que discernir si el trato diferenciado está justificado o no en causas admisibles desde un punto de vista constitucional y legal a la hora de determinar el carácter discriminatorio de la medida, habrá que verificar si se ha acreditado o no que en el local se realicen actividades o se presten servicios (amparados en determinada legislación específica) que justifiquen ese trato diferenciado, atendiendo al tipo de actividad o servicio que se preste o al horario del mismo. A este respecto, parece que la actividad habitual y propia de bares y cafeterías no es por sí suficiente para justificar un trato diferenciado a los menores.

No obstante, no podemos olvidar, según nos advierten desde la [Dirección de Turismo](#) de Gobierno Vasco, la aparición en el mercado de un nuevo producto turístico consistente en la oferta de paquetes turísticos dirigidos solamente a adultos, que coincide con la tendencia progresiva en el sector de productos cada vez más especializados y dirigidos a nichos de mercado más segmentados. Esta segmentación es compartida por numerosas administraciones turísticas y coherente con las previsiones de la [Organización Mundial del Turismo](#). Sin detenernos en las consideraciones de legitimidad de esta tendencia en concreto, nos resultan preocupantes los argumentos que se esgrimen para justificarla, ya que en demasiadas ocasiones presentan a los niños y niñas en general como personas carentes de límites y pautas de conducta adecuadas para la convivencia, fruto de un sistema educativo permisivo, y generadores de malestar, de las que es conveniente estar alejados para poder disfrutar. Sin negar que, al igual que entre las personas adultas, existen niños y niñas (o familias, si se prefiere) que responden a esta imagen, no nos parece de justicia su generalización. Es más, en relación con este tema cabría formularse algunas otras cuestiones relacionadas con los modelos y alternativas de ocio, con la configuración de nuestras ciudades y pueblos en relación con las necesidades de niños y niñas, con la imagen de la infancia, con la tolerancia y el respeto, por ejemplo. No obstante, y dado que como decíamos es una actuación aún por concluir, daremos cuenta de su resultado en posteriores informes.

2.2.9.3. Hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género

La consideración de víctima y la atención a los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género viene siendo motivo de preocupación de esta institución desde hace tiempo. La impresión más generalizada es que en esta cuestión “todo está por hacer”, desde el diagnóstico más básico (¿de cuántos niños y niñas hablamos?) pasando por su consideración de víctimas directas (“son víctimas por el impacto en su desarrollo de la vivencia de un sistema donde se ejerce la violencia” frente a las tesis de que “mientras no les agredan a ellos son meros testigos”) o la evidencia de las consecuencias de la violencia a nivel individual. Sobre la base de este diagnóstico, hay unanimidad en la necesidad de avanzar en todos los frentes: sensibilización, prevención, intervención, coordinación interinstitucional, etc, aunque también se reconocen algunas experiencias recientes que parecen apuntar en la dirección adecuada.

Esta preocupación es compartida por otras organizaciones (nos ha hecho llegar especialmente su interés Save the Children), instituciones y profesionales, de la mano de los cuales hemos tenido oportunidad de acercarnos y conocer con detalle esta realidad, de la que destacamos lo que entendemos más significativo.

- Tanto en la legislación sobre violencia de género estatal (2004) como en las autonómicas existe todavía poca presencia de “derechos de la infancia”. De hecho, se han escuchado voces en las aportaciones al [Anteproyecto de Ley de Prevención de la Violencia Machista contra las Mujeres y de Atención y Recuperación integral de sus Víctimas](#) para la inclusión de un enfoque “de derechos de la infancia” en toda la ley.

- Una de las carencias de base estriba en la falta de datos que dificulta determinar la magnitud del problema. De manera muy desigual según territorios, se está comenzando a incluir en las fuentes de información primarias indicadores que permitan cuantificar los hijos e hijas expuestos a la violencia de género.
- Aun cuando para los y las profesionales que ven de cerca las situaciones de violencia de género es evidente que los hijos e hijas de estas mujeres, por el mero hecho de estar expuestos a esa violencia, sufren unos efectos “propios” (véase los [informes de Save the Children](#) al respecto) independientemente de los que su madre, como persona y mujer, pueda sufrir, no es generalizada su consideración de víctima directa.
- El reconocimiento como víctima directa supondría hacer una valoración del impacto que la exposición a la violencia en el hogar está teniendo sobre su persona y su desarrollo, articulando en consecuencia las respuestas específicas más adecuadas para el sufrimiento de estos niños y niñas, más allá de lo que la intervención con las madres les aporte indirectamente. Es aún bastante generalizada la creencia de que la sola recuperación de la madre tendrá un efecto beneficioso sobre el estado de los hijos e hijas y, siendo indudable este efecto benéfico, en ocasiones no es suficiente. La intervención que se estima necesaria debería contemplar actuaciones dirigidas a la recuperación de la mujer, a la recuperación del y la menor y a la recuperación del sistema familiar (roles, autoridad, etc.) que no es extraño esté trastocado.
- Penalmente no existen como víctimas directas. La víctima es la mujer y, por lo tanto, la valoración de las lesiones y efectos en los Juzgados de Violencia (Unidad de Valoración Forense Integral) se le hace sólo a ella. Adquieren gran trascendencia para los y las menores las medidas civiles (uso de la vivienda, guarda y custodia, régimen de visitas...) que se dispongan, para lo cual se tienen en cuenta los informes de los Equipos Psicosociales. Estos equipos no siempre pueden hacer una valoración muy detenida de la situación de estos niños y niñas.
- Los recursos y programas que hemos conocido e incluso visitado en algunos casos, tal y como se refiere en el apartado de [Igualdad](#) del informe general, nos muestran las siguientes intervenciones:

1. Servicio de Mujer de la Diputación Foral de Álava:

- ✓ Recursos de cuidado a menores para los momentos en que la madre no puede hacerse cargo de ellos por estar recibiendo atención, realizando gestiones, etc. (Guardería [Lore-maitia](#) para familias monoparentales gestionada por [AGLE](#)).
- ✓ Programa socieducativo y acompañamiento.
- ✓ Programa de atención psicológica a menores, dentro del programa de atención psicológica a víctimas de violencia de género (encomendado a la organización

Zutitu): se comienza a intervenir con la madre y, si en el transcurso de la intervención y desde la percepción materna se considera que los y las menores está afectados... se les trata. En 2010 ascendieron a 61 menores sobre más de 500 mujeres atendidas.

2. Programa de intervención familiar especializado en violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico. Servicio de Mujer y Familia de la Diputación Foral de Bizkaia.

Programa innovador (en 2006, cuando se inicia) por el perfil de destinatarias, ya que se trata de mujeres que conviven con el agresor, bien porque aún no han decidido romper, bien porque aunque rompieron, han vuelto a convivir, pero la violencia continúa.

La **finalidad** del programa es dotar a estas mujeres de un espacio para la reflexión y la expresión que propicie el proceso de toma de decisiones y su recuperación emocional. Se establecen objetivos relativos al plan de seguridad, la mejora de la autoestima y el empoderamiento, el restablecimiento de la red social y la modificación de creencias y conductas que mantienen la situación de dependencia respecto al agresor.

Se da una **intervención indirecta** con los menores a través de la intervención con la madre en la medida en que el programa de intervención con ésta contempla un área de maternaje, que les ofrece pautas psicoeducativas, para el fortalecimiento del vínculo y para informar a los hijos e hijas de lo que está pasando.

La intervención **específica con menores**:

- ✓ Se realiza porque hay evidencias de los efectos de la violencia en su desarrollo, esto es, son visibilizados por el programa como víctimas directas.
- ✓ No se interviene con todos, ya que la valoración de cada caso individual muestra diferencias respecto a diversas variables, como son: su capacidad de resiliencia, el apego a las figuras referenciales o la red familiar/de relaciones extensa.
- ✓ Se activa a partir de lo que la madre relata (en principio, los menores no acuden al servicio porque pueden estar en sus centros educativos, guarderías, etc.) y siempre con la conformidad de ésta.
- ✓ No es terapéutico. Si se considera la necesidad de un tratamiento psicológico se deriva a un servicio especializado.
- ✓ Los objetivos del programa son: prevenir la reproducción de conductas agresivas; aprendizaje de modelos positivos para la resolución de los conflictos; recuperación emocional y mejora de la autoestima; habilidades de relación; preparación a las visitas en los puntos de encuentro, comparecencia en juzgados, etc.

- ✓ La intervención se realiza en sesiones individuales (juego, psicomotricidad, expresión, cine...) y en coordinación con otros recursos.

3. Programa residencial de media y larga estancia. Servicio de Mujer y Familia de la Diputación Foral de Bizkaia

Recurso de acogida temporal (estancia media: cerca de dos años) para la promoción de la autonomía de las mujeres, posibilitando un espacio de reflexión que les permita definir qué quieren y qué pueden hacer.

En lo concerniente a la intervención con menores:

- ✓ Hay que tener en cuenta que estos y estas menores, además de los efectos de la exposición a la violencia que han sufrido: cambian de domicilio y de municipio, pasan a vivir con otras familias, desaparece la figura paterna/masculina, han vivido la salida "urgente" de su casa...
- ✓ Se da una intervención indirecta a través de la madre, con la que se trabaja: que entienda el sufrimiento de sus hijos e hijas; fortalecimiento del vínculo, que suele llegar dañado; pautas de modelado y habilidades de crianza.
- ✓ La intervención directa es siempre individual, coordinada por una psicopedagoga y avanza según las siguientes fases: 1) acogida y valoración de la situación material y emocional del menor (a la par que la de la madre); 2) registro de observaciones sobre la adaptación, hábitos, relaciones madre-hijo/a, etc.; 3) definición del plan individual de intervención; 4) desarrollo de éste en los ámbitos que se haya considerado necesario (apoyo escolar –no usurpando el papel de la madre, pero sí apoyando-, de ocio y tiempo libre, psicopedagógico –autoestima, modificación de conducta –modelaje-, prevención de conductas agresivas, prevención de consumos, etc.); 5) salida: preparar el momento, acompañar el traslado a otros recursos (educativos, sanitarios, etc.), valorar la evolución y comunicar a la madre.

La realidad de la atención prestada en la CAPV a estos y estas menores desde el sistema de atención a la mujer (que es desde donde se articula lo poco que hay) tiene como elementos comunes ser bastante reciente (a partir de 2006) y que predomina la atención de los hijos e hijas de mujeres que se encuentran en recursos residenciales (no llega al 10% de las mujeres) y no tanto de las mujeres que residen en pisos autónomos o con recursos propios y de su red extensa. Esto suscita la cuestión de cómo asegurar a esos otros niños y niñas una cobertura de sus necesidades análoga a la que se ofrece a quienes pasan por estos recursos de acogida. En cualquier caso, consideramos que la atención que hemos descrito en los párrafos anteriores bien puede servir como parámetro de la perspectiva con que deberían ser visibilizados (y en caso necesario, atendidos) los hijos e hijas de las mujeres que en Euskadi acudan a cualquier administración pública a denunciar una situación

de violencia de género. Existen, por otro lado, algunas experiencias muy interesantes de trabajo desde el ámbito local o, si se prefiere, desde el propio territorio donde se encuentran las mujeres (véase [Instituto Aragonés de la Mujer](#)).

2.2.9.4. *Chicos y chicas LGTB*

Esta institución ha manifestado en numerosas ocasiones su preocupación por la situación de muchos adolescentes de orientación homosexual (gays y lesbianas) o bisexual y de identidad transgénero o transexual (en adelante, *lgtb*), que a diario conviven con situaciones de no aceptación de su realidad e, incluso, de rechazo en el entorno familiar, escolar o social.

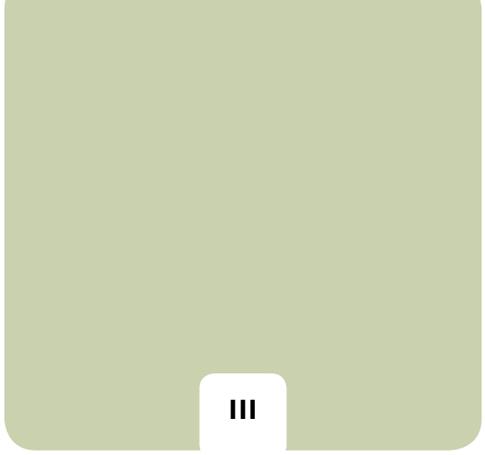
A pesar de que este año no se han recibido quejas individuales con relación a este tema, la relación que la institución mantiene con los colectivos que trabajan en defensa de los derechos de las personas *lgtb* nos permite conocer algunos de los problemas que en la actualidad son más preocupantes.

En este sentido, la asociación [Gehitu](#) nos trasladó su preocupación por la desprotección en que consideran que se encuentran muchas veces aquellos niños y niñas que expresan un comportamiento diferente en cuanto a su orientación sexual o identidad de género en el entorno de la escuela. La asociación, ante las denuncias planteadas por padres y madres de menores de edad víctimas de acoso homofóbico, había comenzado a trabajar en el tema y solicitaba la intervención del Ararteko para mejorar los protocolos existentes, así como la formación del profesorado y equipos directivos de los centros.

En el transcurso de una reunión celebrada con la [Dirección de Innovación del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco](#) con motivo de la presentación del proyecto *Rainbow* se trasladaron estas preocupaciones, así como la necesidad de tomar medidas tendentes a mejorar el grado de conocimiento por parte del profesorado de este tema y mejorar la aplicación de los protocolos existentes para hacer frente al acoso escolar, teniendo en cuenta también la variable del acoso homofóbico que, en ocasiones, pasa desapercibida para las personas adultas. Con posterioridad a la reunión hemos tenido conocimiento de que el plan de trabajo para la gestión de la diversidad afectivo-sexual elaborado por el [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco](#) plantea incorporar herramientas para detectar el acoso homofóbico en el protocolo contra el acoso escolar, además de proponer trabajar en la línea formativa con el profesorado para mejorar la detección de estos casos en las aulas.

Para el Ararteko es un objetivo prioritario que las instituciones educativas aborden estrategias que aseguren que la escuela es un sitio seguro, que garantice el amparo de los y las menores de edad en el libre y pleno desarrollo de su orientación sexual y su identidad de género. Convencidos de que la escuela es uno de los agentes principales de socialización y transmisión de valores, esta institución considera prioritario dirigir los esfuerzos, no sólo a la visibilización y al abordaje del acoso homofóbico y transfóbico, sino también

al desarrollo de una educación que reconozca la riqueza que la diversidad afectivo-sexual supone y sienta las bases, desde la infancia, para una sociedad que acepte plenamente la diversidad en la orientación sexual y en la identidad de género. A estos objetivos responde el trabajo desarrollado a lo largo de los años para la elaboración de materiales didácticos, que durante 2011 ha tenido su exponente más importante en el proyecto *Rainbow* del que damos cuenta en el punto 6.4.



SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES



III) SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

El Ararteko ha venido dedicando año tras año una atención especial a aquellos sectores o grupos de niños, niñas y adolescentes en situaciones de especial riesgo respecto a sus derechos, aquellos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. Una parte importante de la información presentada en los informes anuales al Parlamento Vasco en lo tocante a la infancia y la adolescencia la han constituido los seguimientos a los informes extraordinarios realizados.

En el mes de abril se presentó el informe extraordinario sobre *Infancias vulnerables* (al que nos referiremos con detalle en el capítulo V de este informe) cuyo objetivo fundamental es la recapitulación y la mirada evolutiva a las realidades analizadas a lo largo de los últimos catorce años en los informes extraordinarios que ha elaborado el Ararteko con relación a la infancia y la adolescencia. En este último informe se ha realizado una revisión pormenorizada de las aproximadamente doscientas recomendaciones que se habían formulado en aquellos informes extraordinarios. Dada su reciente presentación se ha considerado oportuno dejar un tiempo prudencial para que las administraciones concernidas adopten las medidas que consideren necesarias, realicen los ajustes y cambios sugeridos y pueda, en definitiva, avanzarse en el camino propuesto por las recomendaciones. Así, este año 2011 no se va a presentar información relativa al seguimiento de las recomendaciones que se contienen en el informe sobre *Infancias vulnerables* (condensador, a su vez, de las formuladas hasta esa fecha), con la salvedad de los principales indicadores sobre la atención a la infancia en desprotección, ya que las tendencias –especialmente en lo referente a menores extranjeros no acompañados- cambian con rapidez y parecía conveniente mantener actualizada la información. De ello se ha ofrecido información detallada en el anterior capítulo.

Por otra parte, este año hemos iniciado el seguimiento a las recomendaciones de dos informes extraordinarios publicados en 2009 y 2010 respectivamente: el informe sobre *La transmisión de valores a menores* y el informe sobre *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia*. A ello nos referiremos en las próximas páginas.

3.1. Transmisión de valores a menores

El informe extraordinario del Ararteko sobre *La transmisión de valores a menores* se presentó en el Parlamento Vasco el 25 de noviembre de 2009. En el informe se analiza, principalmente, hasta qué punto las personas menores de edad de nuestra Comunidad asumen o no una serie de valores básicos, muchos de ellos ligados a la convivencia y al respeto a los derechos humanos, así como la fuerza, el peso, la incidencia que tienen los diferentes agentes sociales en la transmisión o construcción de dichos valores.

El informe hace particular énfasis en una serie de valores clave, especialmente:

- La aceptación de la diferencia; en concreto, la aceptación de las diferencias en función del sexo, el origen, la etnia, la discapacidad o la orientación sexual de las personas;

- La presencia de la violencia en las ideas y comportamientos de nuestros menores de edad;
- El respeto y cuidado del medio ambiente...

Desde la perspectiva de defensa de derechos que corresponde a esta institución, ocho fueron las cuestiones que el informe arrojaba como más preocupantes:

1. Las notables muestras de intolerancia a la diferencia en forma de sexismo, racismo, xenofobia u homofobia.
2. La extensión y peso de determinados contravalores.
3. La extensión de algunas conductas o comportamientos poco respetuosos con los derechos.
4. Algunas evoluciones negativas con la edad en relación con el asentamiento de valores esenciales, responsabilización o respeto hacia los demás.
5. La existencia de familias que no cumplen con su función educadora.
6. Los usos abusivos o perniciosos de las nuevas tecnologías y medios de comunicación.
7. La constatación de que a pesar de que la escuela tiene un papel limitado en la transmisión de valores seguimos descargando sobre el sistema escolar toda la tarea de educar, descuidando la atención de otros agentes como la familia o las nuevas tecnologías y medios de comunicación.
8. Las actitudes de algunos adolescentes ante la violencia terrorista de ETA.

El informe también destacaba muchos elementos positivos. Así, por ejemplo:

- El alto grado de satisfacción que los y las menores de edad muestran, en general, respecto a su familia, el profesorado, los amigos y amigas...
- El alto grado de apoyo que manifiestan a las víctimas del terrorismo.
- La existencia de una conciencia medioambiental bastante extendida, al menos en un plano teórico.
- La solidaridad que muestran ante determinadas situaciones de vulnerabilidad (por ejemplo, respecto a la discapacidad).
- El nivel de utilización de las nuevas tecnologías, como una forma más de relación y de aprendizaje;

- Y, en general –y posiblemente esto sea lo más importante-, la alta proporción de quienes, en los diferentes aspectos o valores estudiados en el informe, se sitúan en posiciones respetuosas con los derechos de las personas o mantienen actitudes de apertura y aceptación ante la diferencia.

El informe concluye con 20 recomendaciones que se estructuran en función de los destinatarios de las mismas: el conjunto de la sociedad y sus instituciones, las familias, los medios de comunicación, el sistema educativo...

Con objeto de iniciar el seguimiento y conocer en qué medida se han comenzado a dar pasos en la línea de las recomendaciones recogidas en el informe, en el mes de noviembre se realizaron tres peticiones de información a las administraciones más directamente concernidas: al [Departamento de Educación, Universidades e Investigación](#) (en adelante, Departamento de Educación); al [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#) y al [Departamento de Cultura](#) del Gobierno Vasco.

Al **Departamento de Educación**, en la medida en que la mayor parte de nuestras recomendaciones iban dirigidas al **sistema educativo**, se le solicitó información relativa a:

1. Trabajo tutorial: apoyos con los que cuenta el profesorado para la acción tutorial: vías de acceso a estos apoyos; metodologías, materiales y recursos a disposición del profesorado; formación específica (número de cursos, plazas y demanda de los mismos en 2011).
2. Educación para la ciudadanía: ubicación en el currículo académico y contenido; implantación: grado y dificultades; recursos de apoyo para el profesorado –módulos formativos, materiales didácticos, personas de referencia...-; evaluación prevista de los objetivos.
3. Experiencias pioneras o buenas prácticas en el sistema educativo vasco referidas a:
 - a. Colaboración entre el profesorado y las familias en lo relativo a la transmisión de valores.
 - b. Participación y responsabilización de las y los propios menores en la dinámica escolar o de la comunidad en la que están inmersos.
 - c. Metodologías cooperativas.

En el momento del cierre de este informe no tenemos noticia de la recepción de esta información.

Otra de las cuestiones que el informe muestra con absoluta claridad es el peso que la **familia** tiene en la transmisión de valores. A pesar del gran reto que supone para las instituciones incidir en un ámbito privado como la familia, esta institución considera que

cualquier esfuerzo encaminado a apoyar a las familias en su labor socializadora y educadora redundará en un indudable beneficio de los niños, niñas y adolescentes y, en definitiva, del conjunto de la sociedad de la que forman parte.

En el momento de iniciar los seguimientos a las recomendaciones, el **Departamento de Empleo y Asuntos Sociales** del Gobierno Vasco –responsable de la política familiar y comunitaria- se encontraba inmerso en la elaboración del *I Plan de Infancia y Adolescencia* y del *III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias del País Vasco (2011-2015)* (aprobado este último en la reunión de Consejo de Gobierno del día 27 de diciembre de 2011). Por este motivo se envió una solicitud de información al departamento, con el objeto de conocer en qué medida se habían tenido en cuenta las recomendaciones del Ararteko, tanto las dirigidas al conjunto de las instituciones como las relativas a las familias, a la hora de elaborar ambos planes. Por otra parte, también se preguntaba sobre líneas estratégicas y actuaciones concretas que se hubieran previsto para dar cumplimiento a las recomendaciones.

La Dirección de Política Familiar y Comunitaria, impulsora de ambos planes interinstitucionales, señala en su respuesta que se ha realizado una *apuesta por el trabajo con las familias desde la sensibilización, la formación y la oferta de herramientas y recursos suficientes para tratar de garantizar una adecuada educación y transmisión de valores así como un desarrollo personal pleno basado en la corresponsabilidad*.

La segunda de las cuatro grandes líneas estratégicas del *III Plan de Apoyo a las Familias* establece cinco grandes objetivos. Los objetivos cuarto y quinto abordan algunas de las cuestiones planteadas por esta institución en sus recomendaciones. Así, en el Plan se establece como objetivo *fomentar la conciencia ciudadana sobre la corresponsabilidad, las relaciones responsables dentro de las familias y el respeto a la diversidad de las experiencias de ser, vivir y sentirse familia*. Está prevista la articulación de campañas y programas para sensibilizar, formar e informar sobre conciliación y corresponsabilidad desde diferentes entornos: escuela inclusiva, servicios sociales, familias, sanidad, así como sobre valores, diversidad, etc.

Otro de los objetivos que se establece –*potenciar el desarrollo de las competencias parentales requeridas para el desarrollo de los proyectos familiares*- incluye programas formativos para personas cuidadoras, desarrollo de herramientas y programas de parentalidad positiva, programas para evitar la brecha digital y los riesgos de las TICs, programas de paternidad activa y corresponsabilidad, servicios de atención psicosocial dirigidos a las familias, etc.

El segundo de los planes impulsados por el departamento, el *I Plan Interinstitucional de Infancia y Adolescencia* –en elaboración en el momento de la redacción de este informe-, se estructura en torno a 4 ejes: la promoción, la prevención, la protección y la participación.

En el eje de la promoción está previsto el mantenimiento de la **campaña “Derechos con Deberes”** que, según informa el departamento, incide en la importancia de difundir e impulsar los derechos de las personas menores de edad, desde el prisma de la corresponsabilidad personal y social.

Por otra parte y en el eje de la prevención, se propone el trabajo en educación en valores positivos, el fomento de la igualdad y el buen trato, el uso educativo e integrador del tiempo libre, la parentalidad positiva...

Ambos planes establecen la necesidad de la implicación de las diferentes instituciones públicas y el trabajo coordinado –en el caso del plan de infancia y adolescencia- entre las instituciones y el sector social.

Habida cuenta de que los referidos documentos datan de este mismo año 2011, no podemos aún evaluar los resultados del trabajo previsto, que comenzará a desarrollarse el próximo año 2012, momento a partir del cual ya será posible valorar dicho desarrollo. En todo caso, esta institución valora muy positivamente el trabajo de planificación de las actuaciones en materia de infancia y familia. Tal y como venimos señalando en nuestras recomendaciones, la existencia de planes o compromisos públicos amplía las posibilidades de control social sobre las actuaciones de la Administración y facilita las intervenciones de control y en defensa de los derechos de las entidades que pueden y deben hacerlo. De la misma manera, la previsión de evaluación contemplada en los mismos planes nos anima a ser optimistas en lo tocante a la valoración futura de su eficacia y eficiencia.

Por último, se dirigió una solicitud de información al **Departamento de Cultura** del Gobierno Vasco, en la medida en que el informe reflejaba que junto a los agentes de socialización o transmisión de valores clásicos (familia, entorno escolar, grupo de iguales), cada vez tienen mayor fuerza los medios de comunicación o las nuevas tecnologías y EITB es un ente público adscrito al departamento.

Del informe se desprende que los niños y niñas en Euskadi consumen televisión en abundancia y en múltiples horarios, buena parte de los cuales están considerados como de especial protección a la infancia. Ello exige una cuidadosa selección de los contenidos ofrecidos en tales franjas horarias. No obstante, los estudios que se realizan periódicamente sobre este particular muestran que también dentro de estos horarios se ofrecen programas o publicidad inadecuada para las personas menores de edad.

Es, precisamente, la de la calidad de los productos televisivos una de las preocupaciones de la institución del Ararteko. A juicio de esta institución, los medios de comunicación, en especial los de titularidad pública, no sólo deben evitar los contenidos inadecuados sino que deben promover activamente la calidad de los productos televisivos. El informe al que estamos haciendo referencia pone de manifiesto la importancia que los medios de comunicación social tienen en la transmisión de valores como la igualdad entre los sexos, la aceptación y respeto de las diferencias (de origen, de etnia, de orientación sexual...), la reprobación del uso de la violencia, el cuidado del medio ambiente, etc.

Por otra parte, en el informe también se señalaba que en la regulación de los órganos de participación, control o seguimiento parlamentario establecidos no se hacía ninguna referencia expresa respecto a la defensa de los derechos de la infancia y que parecía difícil que tales funciones tuvieran encaje en la composición y funciones que establece la ley

para tales órganos. No obstante, en las recomendaciones del informe se apuntaba a otras fórmulas como son los consejos audiovisuales creados en algunas autonomías, que tienen establecidas entre sus funciones la defensa de los derechos de la infancia de manera específica. Ello posibilita que dichos consejos audiovisuales dispongan de cierto margen para intervenir y establecer criterios en diferentes materias -señalización visual y sonora de la programación, cautelas en la difusión de datos de menores de edad, prohibición de la emisión de determinados contenidos en algunas franjas horarias...-, así como los mecanismos para garantizar su cumplimiento –potestad inspectora, reglamentaria y sancionadora, capacidad para realizar estudios e investigaciones sobre la programación...

En relación con las tres recomendaciones que el informe contiene sobre los medios de comunicación, se solicitó la siguiente información:

1. Si se han producido avances en el establecimiento de mecanismos para la revisión periódica de las programaciones y criterios de publicidad de EITB en las franjas horarias de especial protección de la infancia y la adolescencia.
2. Si se han producido avances o se ha previsto avanzar hacia una regulación específica para aquellos medios cuyo ámbito de difusión es el de una parte o el conjunto de la CAPV (p. ej. las televisiones locales).
3. En qué medida se tiene en cuenta la importancia de los medios de comunicación como transmisores de determinados valores a la hora de seleccionar contenidos en la programación y qué mecanismos se disponen para la selección de los contenidos.
4. Si se han producido o está prevista la producción de materiales propios dirigidos a la infancia y la adolescencia que promuevan los valores básicos de convivencia y respeto.
5. Si se han producido o están previstos avances en la regulación de esta materia –en la línea de los consejos audiovisuales anteriormente señalados- en aras de lograr una mayor garantía en la defensa de los derechos de la infancia, en concreto, en lo referente a la transmisión de valores al público infantil.

En el momento del cierre de este informe no tenemos noticia de la recepción de esta información.

3.2. Seguimiento del informe extraordinario sobre *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia*

El 19 de abril de 2010 se entregó a la presidenta del Parlamento Vasco el informe extraordinario sobre *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia*, que fue presentado posteriormente, en fecha de 23 de junio de 2010 ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas de la cámara vasca.

El informe, partiendo de los datos de los numerosos estudios que sobre el particular se han realizado en nuestra Comunidad en los últimos años, se centra en analizar las respuestas que las instituciones ofrecen a esta realidad de los consumos de la adolescencia.

En él se destacan con claridad, al menos, dos grandes áreas necesitadas de mejora:

1. La coordinación entre todas las instancias que trabajan en este campo.
2. Un mayor desarrollo de la prevención selectiva, dirigida específicamente a determinados sectores de la población adolescente en situaciones de especial riesgo o vulnerabilidad.

De cara a iniciar el seguimiento del informe extraordinario se solicitó al Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco información sobre los siguientes puntos:

- Con relación al recientemente aprobado *VI Plan de Adicciones de la CAPV 2011-2015* (acuerdo del Consejo de Gobierno del 13-12-2011), información sobre cuáles de las 21 recomendaciones que contenía el informe extraordinario han sido incorporadas al Plan, con qué grado de cobertura o intensidad y concretadas en qué medidas y/o actuaciones.
- Respecto a las dos grandes áreas susceptibles de mejora que se apuntaban en el informe se solicitaba información sobre:
 - o Convenios, protocolos, órganos y cualquier otra actuación que considerasen significativa de o para la mejora de la coordinación interinstitucional y con el tejido social, ocurrida desde enero de 2010 hasta la actualidad.
 - o Cuantificación del gasto destinado a prevención selectiva, tanto por contratación directa de programas y servicios, como a través de las órdenes de ayudas para el fomento de actividades del tercer sector de iniciativa social, en los años 2010 y 2011, identificando los proyectos que cuentan con este soporte económico público.

En el momento del cierre de este informe no tenemos noticia de la recepción de esta información.

IV

INFORMES EXTRAORDINARIOS

ararteko

IV) INFORMES EXTRAORDINARIOS

Tres han sido los informes extraordinarios presentados en 2011. En enero dábamos cuenta de la investigación realizada en torno al *Diagnóstico de la accesibilidad del sistema de transporte en la CAPV* y a finales de junio se presentaba el referido a *La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. En ambos casos podemos entender que el objeto de su análisis se refiere a cuestiones en las que también se encuentran concernidos niños, niñas y adolescentes, pero en la medida en que son escasas las referencias específicas al colectivo, remitimos a las personas interesadas al capítulo V del informe general o a los propios informes. El tercero de los informes, a diferencia de los anteriores, centra su mirada en la infancia, más en concreto en las situaciones en que se encuentran determinados niños, niñas y adolescentes que ven más amenazados sus derechos. A la presentación de las principales conclusiones y recomendaciones de este informe dedicaremos el presente capítulo.

4.1. Informe extraordinario sobre Infancias vulnerables

Este informe representa dos características que lo hacen un tanto diferente a otros informes extraordinarios. Para empezar, ha sido elaborado íntegramente con recursos propios del Ararteko, en concreto, por el personal del Ararteko integrado en la Oficina de Atención a la Infancia y la Adolescencia. Por otro lado, no es tanto el fruto de una investigación nueva o puntual, como el resultado de un trabajo continuado de seguimiento llevado a cabo en el Ararteko durante muchos años y sobre diferentes situaciones. Situaciones que tienen, todas ellas, un denominador común, una característica compartida: afectan a la infancia y, especialmente, a aquellos niños, niñas y adolescentes más vulnerables en cuanto a sus derechos. De ahí su título: "*Infancias vulnerables*".

Todos los niños, las niñas, las personas adolescentes, por sus propias características, constituyen un sector de la población especialmente vulnerable. En nuestro caso, las 158.000 chicas y los 167.000 chicos que constituyen, en números redondos, la población menor de 18 años de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Todas, y por el simple hecho de serlo. Sin embargo, dentro de ese conjunto se puede y debe diferenciar grupos o sectores en situaciones de especial riesgo.

Durante estos años, la institución del Ararteko ha venido dedicando una atención prioritaria a estos sectores de niños, niñas y adolescentes en situaciones desfavorecidas o con necesidades especiales: menores en riesgo o desamparo, acogidos por los servicios sociales de protección (cerca de 2.000 en los últimos años); menores extranjeros no acompañados (últimamente, más de 1.000 cada año); adolescentes infractores (en torno a 1.000-1.200 en los últimos años); alumnado con necesidades educativas especiales ligadas a discapacidad (cerca de 12.000 en la actualidad), alumnado con necesidades educativas específicas asociadas a la situación socioeconómica familiar (más difícil de cuantificar), o a su origen (más de 20.000 inmigrantes) o a su etnia (unos 4.000 del pueblo gitano)...; menores con problemas de salud mental (cerca de 10.000 atendidos cada año); adolescentes con consumos

problemáticos de drogas (con cifras muy variables según la edad, el sexo o las diferentes sustancias); menores objeto de acoso escolar (también con cifras muy variables, pero que afectan a varios miles de escolares)...

Resulta evidente que las problemáticas que afectan a niños y niñas no se terminan aquí, que existen otras situaciones igualmente importantes a las que el Ararteko ha podido dedicar una atención no tan sistemática pero sí significativa: la situación de los menores de orientación homosexual (lesbianas y gays) o bisexual y de identidad transgénero o transexual, la infancia maltratada en situaciones de violencia de género, los riesgos derivados del mal uso o abuso de las nuevas tecnologías, el tratamiento de los menores en los medios de comunicación... De estos sectores, de estas situaciones se hace también eco este informe, aunque no habiendo sido objeto de seguimiento sistematizado a lo largo de los años, ponemos el acento en visibilizarlas y presentarlas con preocupación a la atención pública.

Como se decía al inicio, la diferencia fundamental respecto a informes extraordinarios anteriores en materia de infancia es que en éste se pretende ofrecer una visión más sintética, más global, menos exhaustiva acerca de cada sector; una visión evolutiva (no puntual) que permita destacar los avances experimentados, los posibles retrocesos, o los aspectos todavía necesitados de mejora... Quiere también analizar las relaciones que se dan entre las diferentes situaciones, los problemas que pueden ser comunes a muchas de ellas.

Se trata, pues, de **un informe síntesis**, en el que se hacen continuas referencias a, prácticamente, todos los informes extraordinarios del Ararteko publicados hasta la fecha sobre la infancia o con apartados específicos dedicados a ella, y en el que hemos buscado aprovechar la información obtenida, los seguimientos efectuados sobre cada uno de ellos año tras año.

Esta opción tiene sus **riesgos y** también sus **limitaciones**. Así, por ejemplo, esta vez hemos preferido sacrificar la extensión, la profundidad, la exhaustividad propia de informes monográficos anteriores, en aras de una mayor claridad y concisión, e incluso, tal vez, un mayor valor divulgativo. También hemos querido reducir en lo posible las fuentes de información utilizadas. Básicamente, nos hemos limitado a las fuentes disponibles en la propia institución. Cabe citar en este punto que la información analizada alcanza como límite temporal diciembre de 2009, ya que el informe se elabora a lo largo de 2010. Este apunte tiene su importancia, ya que algunas realidades han evolucionado desde entonces muy rápidamente y no siempre en el sentido que las tendencias apuntaban en aquel momento.

Aquí, en el contexto de la presentación de las actuaciones de la Oficina de Infancia y Adolescencia, se va a realizar un pequeño repaso a cada uno de los sectores, para destacar algunos datos básicos, algunos problemas esenciales, algunas de las recomendaciones o propuestas de mejora para, en segundo lugar, ofrecer una visión más global, tanto de los problemas como de las posibles soluciones comunes que ofrece el informe.

Entre los datos más significativos respecto a **menores en grave riesgo o desamparo**, el número de expedientes anuales abiertos por los servicios sociales de atención secundaria de infancia se ha visto multiplicado por tres en los últimos quince años. Entre los proble-

mas o aspectos más necesitados de mejora en este ámbito, desde la perspectiva del Ararteko, son especialmente significativos cuatro:

- La necesidad de mejorar la intervención con las familias, de potenciar todas las formas alternativas a la institucionalización.
- La necesidad de mejorar la coordinación entre instituciones y servicios (especialmente entre los ámbitos locales y forales).
- La necesidad de dedicar una especial atención a la problemática de los “centros especiales”, cada vez más numerosos, destinados a adolescentes con graves problemas de conducta o de salud.
- La necesidad de fomentar los cauces de participación de los menores y de sus familias.

Las recomendaciones (9 específicas en este capítulo) van dirigidas a lograr esas mejoras, aunque también apuntan a otras cuestiones como la figura del tutor de referencia, la calidad técnica de los informes sociales, la elaboración o mejora de procedimientos, etc.

Dentro de la población menor de edad en grave riesgo o desamparo debemos dedicar una atención especial a los **menores extranjeros no acompañados**, un sector prácticamente inexistente hace tan solo unos años y que en poco tiempo ha alterado la configuración de la red de recursos residenciales para menores en desprotección.

Así y todo, este es, sin duda, el sector de la población en riesgo que ha exigido una mayor dedicación del Ararteko en los últimos años. El informe reconoce que el esfuerzo institucional en cuanto a la creación de recursos de acogida ha sido notable, si bien con importantes diferencias entre los territorios. Sigue habiendo, sin embargo, muchos problemas por resolver. Analizadas las intervenciones llevadas a cabo desde el Ararteko en los años 2008 y 2009, éstas estuvieron relacionadas con las pruebas de determinación de la edad, con sus derechos a la educación, a la defensa o a ser oídos, con los rechazos a la ubicación de determinados centros, con los traslados entre Comunidades, con el incumplimiento del deber de asunción de tutelas...

En cuanto a las recomendaciones específicas el estudio insiste en tres. La necesidad de:

- Alcanzar un acuerdo básico entre todas las administraciones en materia de acogida de menas.
- Disponer de un protocolo de acogida común para los tres territorios históricos, con especial incidencia en el procedimiento de determinación de la edad.
- Posibilitar el correcto ejercicio de la defensa jurídica, especialmente en las situaciones de posible conflicto entre las decisiones de las instituciones de protección y los intereses de los propios menores.

Respecto a la **población adolescente que comete algún delito y es objeto de medidas judiciales**, según los datos recogidos en el informe en el período de 12 años se han pasado de 140 medidas (en 1998) a más de 400 en 2001, año en el que entró en vigor la nueva [Ley de Responsabilidad del menor](#), y a más de 1.200 en el 2009. Las medidas en medio abierto superan el 70% del total; las medidas de internamiento vienen a ser una de cada cuatro. Ese incremento ha exigido, lógicamente, la ampliación de la red de recursos de atención.

Entre los aspectos más preocupantes en este ámbito se destacan:

- La alta proporción de menores que provienen de los sistemas de protección.
- La irrupción o el incremento de nuevas realidades, como los menores extranjeros no acompañados o quienes cometen delitos en la familia (violencia filio-parental).
- Las conductas asociadas a problemas de salud mental y/o toxicomanías.
- El alto porcentaje de víctimas de esos delitos que son, a su vez, también menores.

Para la mejora del sistema de justicia juvenil se efectúan siete recomendaciones específicas que van desde las más generales (como aplicar en todas sus potencialidades el actual marco normativo o mejorar la colaboración entre servicios) a otras muy concretas, como mejorar el turno de oficio, establecer dependencias policiales específicas para menores, o mejorar el uso y control de la medicación.

Respecto al **alumnado con necesidades educativas especiales o específicas**, el informe dedica nada menos que cinco subcapítulos: uno a las necesidades ligadas a alguna discapacidad; otro a las de alumnado socialmente desfavorecido, otro al alumnado del pueblo gitano, otro a la población temporera y otro a la población inmigrante. Cada uno de ellos con sus características específicas, pero analizados todos desde una perspectiva común: compensar las desigualdades de partida; favorecer al máximo su inclusión. Estamos hablando de no menos de 35.000 alumnos y alumnas –lo que supone aproximadamente un 10-11% de la población total escolarizada, sin contar ese colectivo más difuso que en el informe aparece como “socialmente desfavorecido”, con un reparto muy desigual entre centros.

Afortunadamente, el sistema educativo vasco hizo ya hace muchos años una apuesta decidida por la integración escolar o, si se prefiere, por la inclusión. Y ha dedicado y dedica a ello numerosos recursos y programas. Los datos de escolarización y los datos de éxito y fracaso escolar, sin embargo, muestran todavía signos evidentes de inequidad que, a juicio de esta institución, es preciso superar. Para ello y sin entrar en la casuística de cada sector, el informe efectúa 8 recomendaciones específicas que tienen que ver con medidas compensatorias, detección e intervención temprana, colaboración con las familias, evaluación, diversidad también en los equipos de profesionales, superación definitiva de las barreras arquitectónicas.

En materia de **salud mental infanto juvenil** y de acuerdo con las quejas y con los seguimientos efectuados, en el informe se destacan tres cuestiones consideradas esenciales:

- La detección y atención temprana de los problemas, antes de su agravamiento.
- Los problemas de coordinación entre diferentes recursos y sistemas que, con frecuencia, lastran la capacidad de respuesta.
- La insuficiencia de recursos y programas para determinadas franjas de edad (por ejemplo 16-18 años) o determinadas necesidades.

Y, consecuentemente, volvemos a insistir en algunas recomendaciones dirigidas al sistema sanitario para garantizar el consentimiento informado de los y las menores, dar prioridad a la atención infantil, mejorar la coordinación entre el sistema sanitario y los demás sistemas, mejorar la respuesta a los problemas de salud mental de la población menor de edad y utilizar determinados indicadores de salud como elementos de seguimiento para “medir” el grado de aplicación del derecho a la salud de las personas menores.

En relación con la **convivencia en el ámbito escolar** el seguimiento efectuado muestra tanto luces (por ejemplo, respecto al marco normativo o a la existencia de protocolos) como sombras (por ejemplo, respecto a los datos de acoso escolar o maltrato entre iguales que se mantienen año tras año). En este sentido, se insiste en seis recomendaciones para:

- Impulsar la participación en la elaboración y aplicación de las normas de convivencia.
- Mejorar la colaboración con las familias del alumnado.
- Reconocer y difundir buenas prácticas.
- Evitar la burocratización de los planes de convivencia y otros instrumentos.
- Efectuar un seguimiento sistemático de la aplicación del [Decreto de derechos y deberes](#).
- E igualmente de la aplicación de los protocolos existentes (por ejemplo, del maltrato entre iguales por abuso de poder o *bullying*).

Finalmente, el informe dedica un apartado específico a una realidad poco conocida: la **problemática de los y las adolescentes homosexuales (lesbianas y gays), transexuales y bisexuales**. Junto a datos que hablan todavía de intolerancia, rechazo y homofobia, el Foro organizado por el Ararteko en 2008 puso de manifiesto que la educación afectivo-sexual sigue siendo una gran asignatura pendiente de nuestro sistema escolar, y también de otros, lo que favorece la discriminación y el desconocimiento general y dificulta la aceptación de la diversidad sexual. Para superar esta situación, se efectúan tres recomendaciones específicas dirigidas al sistema educativo que van de lo más general a lo particular: un Plan sobre diversidad afectivo-sexual que ordene y sistematice el abordaje; actuaciones concretas para visibilizar la diversidad y erradicar la homofobia; tutorías a los niños, niñas y adolescentes *lgtb*.

Hasta aquí el pequeño repaso a algunos de los sectores o situaciones analizadas en el informe, necesariamente breve y limitado a poner algunos acentos. Este modo de abordar la cuestión, sector por sector o situación por situación, presenta, sin embargo, una serie de limitaciones o de riesgos que conviene no olvidar: no favorece una visión global, que descubra y ponga de relieve las relaciones que existen entre las diferentes situaciones, la continuidad que a veces se da entre ellas, los problemas que, en mayor o menor grado, comparten. Incluso puede inducir a pensar que se trata de situaciones inconexas, de diferentes grupos de menores sin ninguna relación entre sí. Pero no es así. En muchos casos, la misma niña o el mismo adolescente que hoy encontramos en un centro de acogida, o que vemos desescolarizado o fracasando en la escuela, lo encontramos mañana en un centro de internamiento, o lo podemos encontrar de nuevo, dentro de un tiempo, en otra situación de especial riesgo. Esto viene a poner de manifiesto la existencia de auténticos circuitos o itinerarios de exclusión, ligados muchos de ellos a la inexistencia, falta de competencia o simplemente fracaso de la familia como elemento esencial de soporte y apoyo al crecimiento y necesidades del menor.

La cuestión que el estudio pretende responder con esta “mirada” es: ¿Existen algunos problemas comunes, que se repiten en unas y otras situaciones? Algo así como una serie de elementos transversales que afectan a todos o a muchos de los sectores analizados y que están condicionando la respuesta que se ofrece a sus necesidades. Destaca así elementos de preocupación que se repiten y que constituyen una especie de denominadores comunes de la intervención con menores en estas situaciones; cuestiones preocupantes desde una perspectiva garantista, necesitadas de mejora y que constituyen auténticos retos, tanto en la defensa de los derechos de estas personas como si queremos lograr una intervención más eficaz.

Se trata de debilidades o limitaciones en la respuesta de los sistemas públicos a las necesidades de los y las menores en situación de especial vulnerabilidad, aunque no obvia la trascendencia de otros elementos tan importantes en esta cuestión como el entorno familiar –clave en tantas de las situaciones analizadas–, o determinados factores estructurales que, en muchísimos casos, están en la raíz de las situaciones de vulnerabilidad. Las once debilidades que consideramos especialmente significativas son:

- 1ª *Los problemas de relación y responsabilización entre los servicios especializados y las redes asistenciales ordinarias.*
- 2ª *Los problemas de coordinación entre servicios e instituciones que pertenecen a diferentes administraciones o departamentos.*
- 3ª *La ausencia o insuficiencia de marcos normativos que delimiten con claridad las responsabilidades de todos los elementos intervinientes y establezcan los procedimientos o los requisitos que deben reunir los recursos.*
- 4ª *La falta de planificación y, sobre todo, la falta de evaluaciones públicas que permitan valorar la eficiencia de las intervenciones.*

5ª *Las dificultades para dar respuestas adecuadas a necesidades emergentes o que crecen rápidamente.*

6ª *Las resistencias a tomar medidas tanto compensatorias (que busquen la equidad) como preventivas (que eviten la aparición o consolidación de guetos).*

7ª *Los problemas de detección y de atención temprana.*

8ª *La debilidad de los programas de salida y emancipación.*

9ª *La ausencia de criterios claros o de mecanismos que garanticen la confidencialidad en el tratamiento de la información.*

10ª *La ausencia de una cultura de los derechos de la infancia, que se extienda a toda la población.*

11ª *Las limitaciones de los actuales instrumentos de defensa y garantía de los derechos de las personas menores.*

Si este análisis de causas o debilidades es válido:

- Habrá que atajar, de raíz, las causas que están en el origen de tales situaciones (mejorar, por tanto, la prevención).
- Habrá que mejorar la colaboración entre los servicios especializados y las redes o sistemas ordinarios.
- Habrá que evitar la descoordinación entre las diferentes administraciones y servicios que intervienen ante este tipo de situaciones.
- Habrá que planificar las intervenciones, evaluarlas sistemáticamente y, en función de sus resultados, introducir las modificaciones necesarias.
- Habrá que mejorar, en rapidez y adecuación, la respuesta que se da a las situaciones “novedosas”.
- Habrá que adoptar medidas compensatorias para las situaciones más desfavorecidas.
- Habrá que garantizar la confidencialidad en el tratamiento de los datos.
- Habrá que mejorar en todas las fases de la intervención con menores en situaciones de especial vulnerabilidad, sobre todo en las fases iniciales (detección, adopción de medidas) y en las fases finales, que facilitan la emancipación o la inserción social.

- Habrá que clarificar las responsabilidades y los marcos de actuación de quienes intervienen con menores en situaciones de especial vulnerabilidad, ofreciendo unas mejores condiciones al trabajo de los/las profesionales.
- Habrá que lograr una mayor sensibilización o conciencia social sobre los derechos de la infancia.
- Habrá que disponer de instrumentos más eficaces de defensa y garantía de los derechos de estos menores.

Y son estos problemas o disfunciones los que las **recomendaciones de carácter más global** del informe intentan abordar:

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

Este informe fue entregado a la presidenta del Parlamento el 3 de mayo de 2011 y, a partir de esa fecha, fue distribuido entre la red de contactos habitual de la institución del Ararteko y, específicamente, entre las organizaciones/entidades que trabajan en el ámbito de la infancia. Abundando en ello, en el mes de mayo se invitó a las organizaciones sociales con representación en el Consejo Sectorial de Infancia del Consejo Vasco de Servicios Sociales a una reunión de presentación y contraste del diagnóstico y las recomendaciones del informe. Fruto de ello fueron interesantes aportaciones tenidas en cuenta en la elaboración de los contenidos del capítulo II de este documento.



V

LA VOZ DE NUESTROS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



ararteko

V) LA VOZ DE NUESTROS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: EL CONSEJO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA DEL ARARTEKO

La [Convención de los Derechos de la Infancia](#), aprobada por las [Naciones Unidas](#) en 1989, reconoce a las personas menores de 18 años los derechos a la información y a la participación, a expresar su parecer en todos los asuntos que les afectan y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta. Asumiendo en primera persona que si importante es trabajar *para* los niños, niñas y adolescentes, tanto o más lo es trabajar *con* ellos y ellas, escuchar sus voces, opiniones y perspectivas, ofrecer cauces de participación, consulta y asesoramiento, el 25 de junio de 2010 se constituyó el primer Consejo de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko con la función principal de asesorar al Ararteko, especialmente en aquellas cuestiones o iniciativas que afectan directamente a las personas menores de edad.

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

Esta vía de participación y de presencia estable de las y los menores de edad en la institución es complementaria a otras que se han utilizado anteriormente (y se seguirá haciéndolo) como son los grupos de discusión en el marco de la elaboración de estudios, informes, foros, etc. o las entrevistas a los chicas y chicos acogidos en recursos residenciales de protección o de cumplimiento de medidas judiciales, por ejemplo.

El consejo está compuesto por 12 chicas y chicos, escolarizados en la ESO, de los tres territorios históricos y designados a propuesta de una serie de centros educativos en los que existen experiencias de dinámicas internas de participación. La capacidad crítica y para la reflexión, la creatividad, la disposición para debatir entre iguales y para hacer propuestas y, sobre todo, las ganas de participar e implicarse en el consejo son los requisitos exigidos para la selección de los y las participantes. La plena libertad para expresar todas las opiniones a título personal y la garantía de confidencialidad por parte de la institución del Ararteko son las normas fundamentales que rigen el funcionamiento del consejo.

Durante el año 2011 se han celebrado tres reuniones presenciales, dos en la sede del Ararteko en Vitoria-Gasteiz y una en Bilbao. Las reuniones presenciales, que se celebran siempre fuera del horario escolar, se complementan con el trabajo que los consejeros y consejeras realizan en casa gracias a la utilización de las nuevas tecnologías: envío de propuestas por e-mail, creación de un foro privado para la comunicación con los y las consejeras, etc.

El funcionamiento del consejo sigue el calendario escolar, de manera que la última reunión del año 2011 fue la primera reunión del curso escolar 2011/2012. Esta fue también la reunión inicial para siete nuevos consejeros y consejeras tras haberse producido la primera renovación del consejo, que conforme a la sugerencia de los propios consejeros y consejeras, se realiza de forma parcial.

En los párrafos siguientes recogemos de manera resumida el trabajo realizado en las sesiones celebradas en 2011.

– Reunión del 4 de febrero de 2011

El tema central de la reunión fue el del consumo de drogas en los y las adolescentes vascas. El informe extraordinario sobre *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia* publicado en abril de 2010 fue la referencia, tanto para la elaboración de los cuestionarios que hicimos llegar a nuestros *reporteros*, como para el contraste de la información recopilada. En esta ocasión les invitábamos a convertirse en encuestadores, recogiendo su opinión y la de otros cinco chicos y chicas de entre 12 y 18 años sobre el uso y consumo de drogas en sus realidades cotidianas. Los consejeros y consejeras recogieron la opinión de compañeros y amigos en encuentros personales, entrevistas o a través de la red social Tuenti.

La puesta en común del resultado de las encuestas realizadas -41 en total- fue el punto de arranque de la reunión, en la que se produjo un debate muy rico e interesante. Posteriormente, se envió un documento a los consejeros en el que se recogía la principal información aportada en las encuestas y el resultado de la puesta en común de la reunión, solicitándoles que completaran las propuestas a través del foro privado en internet que el Ararteko ha habilitado para el consejo.

La metodología empleada –ver, juzgar, actuar- tanto para el cuestionario como para la reunión, establecía tres momentos diferentes: un primer momento en el que se trataba de conocer, por ejemplo, cuáles son las sustancias que más consumen los y las adolescentes, si se dan diferencias de género en el consumo o la edad de inicio en el consumo; un segundo momento en el que se pedía a los consejeros y consejeras que explicaran cuáles consideraban que eran las razones para el consumo y valorasen la calidad de la información que reciben sobre los efectos del consumo de sustancias tóxicas y sus riesgos; por último, se pedía a los chicos y chicas que hicieran propuestas para mejorar la situación ante consumos abusivos o propuestas relacionadas con su participación activa como “agentes de prevención”.

La información sobre usos y consumos que aportaron, coincidente al 100% con datos de estudios de mayor rigor metodológico, habla de:

- Las tres principales sustancias consumidas son el alcohol, el tabaco y el cannabis. Respecto a posibles diferencias de género, es mayoritaria la percepción de no hay diferencias significativas en el consumo de alcohol y tabaco entre chicos y chicas y el consumo de cannabis es mayoritariamente masculino.
- La edad de inicio en el consumo, al menos de alcohol y tabaco, es de 13-14 años, en opinión de la mayoría de participantes. El paso a la educación secundaria, el contacto con chicos y chicas mayores y el comenzar a salir los fines de semana y en fiestas son circunstancias significativas en el inicio al consumo.

- Las fiestas, ya sean las patronales o por otro motivo (fin de exámenes, por ejemplo), son los momentos de mayor consumo de alcohol, incluso de “ir a emborracharse”. Los fines de semana habituales se consume alcohol, pero con mucha más moderación. El acceso al alcohol es sencillo ya que no hay dificultad para obtenerlo en supermercados y bares (o se pide ayuda a un amigo o amiga mayor de edad), y se consume en bares los fines de semana “normales” y en la calle si el objetivo es emborracharse.
- En relación con los motivos para el consumo de alcohol se apunta a sus efectos desinhibidores y eufóricos y se asocia a la diversión (“*es posible la diversión sin alcohol, pero si bebes es seguro que hay diversión*”). Otra razón importante para el consumo es la aceptación del grupo de iguales. En este sentido se señala que las personas que beben con frecuencia son aquellas con menor autoestima y que son, por tanto, más influenciables a la presión de los amigos y amigas.
- Respecto a las razones para el consumo de tabaco se señalan dos, en similar proporción: los que señalan como razón el diferenciarse del resto, hacerse el mayor o el interesante, y los que se inclinan por señalar como razón fundamental la de hacer lo que el grupo hace y no correr el riesgo de quedar marginado. Son conscientes de la capacidad adictiva del tabaco.
- Con relación al cannabis vuelven a señalarse la diversión y los efectos placenteros que provoca. Aparecen, nuevamente, razones para el consumo relacionadas con la aceptación del grupo, el interés por destacar y la experimentación. En el caso del cannabis cobra más fuerza el consumo como huida de problemas (olvidarse, esconderse de los problemas) y la transgresión como indicador de rebeldía frente a quienes tienen la autoridad y marcan las normas.
- Consideran que tienen información suficiente sobre los efectos de las sustancias sobre su organismo y los riesgos que asumen, aunque en algunos casos se señala que es información superficial o incompleta y que se podría mejorar. No realizan una demanda expresa de mayor o mejor información. Señalan que conocen los riesgos, pero no los valoran suficientemente (“*eso les pasa a otros... a esos que van muy colgados...*”; “*tampoco bebo tanto...*”).
- El centro educativo es el espacio desde el que más información les llega sobre las drogas y sus riesgos y no dudan de la calidad de la información que se les ofrece. Reciben la información en formato charla teórica, en ocasiones reiterada año tras año, por lo que no se sienten muy interpelados. En algún caso, señalan como experiencia muy interesante la información que les proporcionaron sobre pautas prácticas para actuar en caso de situaciones preocupantes (p. ej. qué hacer cuando tenemos un amigo/a que está muy borracho o ha perdido el sentido...). Se apunta también al grupo de iguales como otra fuente importante de conocimiento, aunque no se pronuncian con claridad sobre la fiabilidad de la información.

En lo tocante a propuestas para mejorar la prevención en drogodependencias sugieren:

- En las charlas informativas de los centros escolares mostrar las consecuencias y, sobre todo, hacer hincapié en que te puede pasar a ti.
- Que se hable más de vivencias y experiencias personales que de información neutra sobre las sustancias y sus efectos o riesgos.
- Que se dé información sobre mezclas y efectos especialmente dañinos para poder optar por los menos perjudiciales, de manera que se haga el menor daño posible al cuerpo.
- Que se pueda hablar en la familia con naturalidad del tema. Que los mayores puedan contarte su experiencia, porque a ellos también les han pasado cosas.
- Cultivar la confianza en la familia.
- Consideran que es difícil convertirse ellos mismos en “agentes de prevención” por varios motivos: si estás dentro del grupo no tienes distancia suficiente para ver, para darte cuenta de lo que sucede; ven difícil influir con sus consejos en otras personas (¿van a tenerlo en cuenta?, es su decisión, su vida); si no encuentras la manera adecuada de afrontarlo puedes perder un amigo o amiga.
- Apuntan a que, en ocasiones, es necesario cambiar de ambiente o de amigos, encontrar una diversión diferente y buscar otras maneras de pasarlo bien distintas a beber y fumar *para* pasarlo bien.

– Reunión del 13 de mayo de 2011

En la segunda reunión del año, última del curso 2010/2011, se abordaron dos cuestiones. En primer lugar se trabajó en la valoración del interés, la utilidad, el formato y adecuación de un material didáctico para un uso responsable y seguro de las redes sociales sobre el que el Ararteko había recibido la propuesta de editarlo y difundirlo. En un segundo momento se abordó la cuestión fundamental de la reunión: la evaluación de la marcha del Consejo tras el primer año de experiencia. Con el objeto de que pudieran reflexionar y hacer aportaciones que pudieran ayudar a la toma de decisiones del Ararteko respecto al futuro del consejo, se envió previamente un cuestionario a los consejeros y consejeras en el que se pedía que valorasen los diversos elementos a considerar.

En el debate generado en la reunión, mostraron consenso con relación al tamaño del consejo (12 chicos y chicas), en la medida que guarda un equilibrio aceptable entre miradas diversas y complejidad de funcionamiento.

En lo tocante al equilibrio entre sexos y proporcionalidad territorial, todas la opiniones resaltaron la necesaria representación paritaria de chicos y chicas. No consideraron algo tan im-

prescindible la proporción respecto a la población de cada Territorio Histórico (6 de Bizkaia, 4 de Gipuzkoa y 2 de Álava), aunque no lo valoraron negativamente. Añadieron otra variable: la conveniencia de incorporar miradas diversas respecto a entornos urbanos vs. entornos rurales.

De la posibilidad de ampliar la gama de edad se valoró que, teóricamente al menos, aportaría mayor riqueza de opiniones. No obstante, se destacó la dificultad de encontrar puntos de interés compartidos por niños y niñas de 10 años y chicos y chicas de 17-18. Se mostraron partidarios de ampliar la franja un año más, hasta 1º de Bachillerato o Ciclo Formativo, ya que ese año –en el que abandonan la enseñanza obligatoria- supone un salto cualitativo interesante para estar presente en el consejo.

Consideraron también importante contar con algo de experiencia participativa, por lo que les parece adecuado buscar las personas candidatas en centros que tengan en marcha esas dinámicas.

El funcionamiento a lo largo del año, tanto en lo concerniente a la organización y desarrollo de las sesiones, como a la metodología utilizada en ellas, fue valorado también de forma muy positiva.

Respecto a los mecanismos de renovación del consejo se inclinaron mayoritariamente por una renovación parcial, que a su juicio favorece que unos aprendan de otros, dejando espacio a los aires renovados de las nuevas incorporaciones, a la vez que se afianzan algunas dinámicas y costumbres. El criterio para la renovación parcial de los miembros del consejo podría ser el de aprovechar el movimiento natural de gente que no puede continuar un año más, por las razones que sean. En todo caso, se valoró que la permanencia máxima en el Consejo debería ser de 2 años. Se consideró también oportuno abrirse a la participación de nuevos centros y mantener el criterio de seleccionar un par de personas por centro (para poder sentirse acompañado, contrastar, etc.).

– Reunión del 12 de noviembre de 2011

La última reunión del año 2011, como decíamos primera del curso 2011/2012, se celebró en Bilbao y fue la primera toma de contacto para los siete nuevos consejeros y consejeras.

La reunión, más larga de lo habitual ya que se empleó toda la mañana del sábado, se centró en el trabajo sobre la participación y las nuevas tecnologías. El Ararteko está elaborando un informe extraordinario sobre *la e-inclusión y la participación ciudadana en la esfera social y pública a través de las TIC en Euskadi*, para lo que está recabando la participación de diferentes personas procedentes de muy distintos ámbitos (organizaciones sociales, administración pública, universidad, etc.) y en el que no podía estar ausente la opinión de los y las adolescentes, probablemente y como en algunos contextos se comienza ya a denominarles, auténticos *nativos digitales*.

Durante tres horas y media, nuestros chicos y chicas del consejo imaginaron, pensaron, *jugaron en serio* a la propuesta que les lanzó el equipo de la [Fundación CTIC](#) que está dina-

mizando las sesiones de trabajo para la realización del informe. La propuesta metodológica consistió en la utilización de diversas dinámicas creativas para favorecer la reflexión y propuestas sobre su participación ciudadana y las nuevas tecnologías (elaboración de mapas mentales y Lego Serious Play- en la que a través de la manipulación con piezas de Lego se posibilitan la creación de ideas y la construcción de pensamiento diferentes). Se les pedía que no sólo miraran al presente sino, fundamentalmente, imaginaran, soñaran cómo les gustaría que fuese en un futuro su participación en la esfera social y pública y el papel que en ello jugarán las nuevas tecnologías.

Esta ha sido, sin duda, la sesión del año en la que se visualizó de forma más manifiesta el absoluto protagonismo de nuestros chicos y chicas y la escucha respetuosa y emocionada de las personas del Ararteko que tuvieron el privilegio de participar en la sesión. Fue realmente enriquecedor escuchar cómo imaginan nuestra sociedad del futuro, en la que las TIC son una herramienta más al servicio las personas y, como tal, la diferencia está en el uso que les demos, en para qué las utilizemos. Las asumen con confianza, sueñan un mundo mejor (*"el mundo tiene que ser un hogar para todos, en el que todos estamos a gusto, más iguales"*), pero no son ingenuos e inocentes sobre los riesgos.

Crean que nos darán la posibilidad de acceder a más información, lo que nos permitirá fundamentar mejor nuestra opinión; que nos facilitarán la comunicación con las personas que queremos, sin que las distancias sean obstáculo; que permitirán nuevos modelos o formas de trabajar, de hacer gestiones, de resolver tareas rutinarias con mayor comodidad; que acercarán a las y los consumidores a las empresas productoras y a los y las ciudadanas a la acción política y legislativa; que nos ayudarán a ser más respetuosos con el medio ambiente... Pero todo ello no podrá, ni deberá restar valor al calor de las relaciones presenciales y cercanas: *"seguiremos yendo a cenar a casa de los amigos"; "te acerca a las personas que están lejos, pero no se te pueden olvidar las que están cerca"*...

Son conscientes de problemas que pueden surgir por el abuso de las TIC o su uso perverso y conceden valor a que ese mundo virtual se rija también por ciertas normas consensuadas que preserven la privacidad (*"todos tenemos que cuidar lo que ponemos"*), el respeto, etc. Pero esto ya lo saben y no es lo que más les preocupa. Sus miras son más elevadas.

Temen que las TIC lleguen a ser un nuevo (y potente) elemento de división social: *"...separará a la humanidad: en una parte del mundo habrá tecnología avanzada, en la otra, necesidad de tecnología; unos tendrán lo que quieren, otros tendrán que luchar por lo que quieren"; "la tecnología más puntera sigue siendo muy cara, así que sólo los más ricos accederán a ella"; "internet ha permitido mejorar al que tiene acceso, pero algunas personas no lo tienen y eso hace que pierdan derechos y genera desigualdad"*.

La última parte de la sesión se empleó en la presentación del *I Plan de Infancia y Adolescencia* que está elaborando el Gobierno Vasco y para cuya elaboración se solicitó la colaboración de los consejeros y consejeras. Se entregó un cuestionario a cada chico y chica y se solicitó su colaboración para hacer llegar el cuestionario a otros compañeros y compañeras, animándoles a su participación.

VI

ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

ararteko

VI) ACTUACIONES PARA CONTRIBUIR A CREAR UNA CULTURA DE RESPETO A LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

6.1. Colaboración con agentes sociales

La institución del Ararteko, y específicamente la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, como se citaba en el capítulo primero de este documento, mantiene entre sus líneas de actuación una opción clara de colaboración con los diferentes agentes sociales que trabajan en el campo de la infancia y la adolescencia. Bien en la divulgación o defensa de sus derechos, bien en la gestión de determinados recursos destinados, muchas veces, a sectores de menores en situaciones especialmente problemáticas.

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

Los encuentros bilaterales celebrados con [UNICEF](#), [Save the Children](#) y [Amnistía Internacional](#) han compartido como objetivos el enriquecimiento mutuo acerca de la realidad de los niños, niñas y adolescentes, así como la exploración de líneas, áreas o proyectos concretos de colaboración. Sólo por citar alguno de éstos, señalar que el programa Ciudades Amigas de UNICEF nos parece una apuesta muy seria de dar voz a las personas menores en su ámbito más cercano, que la preocupación por la realidad de los hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género ha sido un nexo de conexión importante con [Save the Children](#), de manera similar a la de la situación de los centros terapéuticos para menores en desprotección con [Amnistía Internacional](#).

En el campo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, probablemente por el recorrido de esta institución en la promoción de un uso seguro de estas herramientas por parte de los y las menores, hemos colaborado de distintas maneras con el [Instituto Nacional de Tecnología de la Comunicación](#), con la [Fundación EDE](#), colaboradora en la Comunidad Autónoma del País Vasco de la [Asociación Protégeles](#), gestora del [Safer Internet Centre en España](#) o centro de referencia en ciberseguridad infantil auspiciado por la Comisión Europea, con la [Fundación CTIC](#), etc.

De manera complementaria a las reuniones que el área correspondiente mantiene con asociaciones y federaciones de personas con discapacidad, hemos mantenido contactos, normalmente en el marco de alguna queja o consulta, con FEKOOR y terapeutas de niños y niñas con TDAH.

La presentación y difusión del informe extraordinario Infancias vulnerables ya citado, enviado a todas las asociaciones vascas vinculadas al mundo de la infancia y adolescencia, nos permitió en el mes de mayo contrastar esta realidad con las entidades representadas en el Consejo Sectorial de Infancia del Consejo Vasco de Servicios Sociales ([AVAIM](#), [APNABI](#), [IRSE Álava](#), [Astialdi Foroa del EGK/CJE](#), Colegio de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, Colegio Oficial de Psicólogos, [Terciarios Capuchinos](#), UNICEF). Aun cuando

muy buena parte de su contenido se centró en la realidad de la infancia en desprotección, no quedaron ausentes del debate los y las menores con discapacidad o los trastornos de comportamiento con diagnóstico subclínico.

El proceso de renovación del Consejo de Infancia y Adolescencia al que hemos aludido en el capítulo anterior ha supuesto renovar o establecer contactos con berritzegunes, equipos directivos, profesorado y madres/padres, de igual manera que la participación en foros, jornadas y congresos nos ha mantenido en contacto con otras entidades de infancia -[Plataforma de Organización de Infancia](#)- o equipos de investigación -[Instituto Deusto de drogodependencias](#)-. En este último apartado destacamos nuestra colaboración con un equipo de investigación de ámbito estatal sobre acoso escolar a través del artículo: *Una mirada al acoso escolar desde una perspectiva garantista: el seguimiento de las situaciones de maltrato escolar por el Ararteko*.

6.2. Colaboración con organismos y recursos institucionales

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

- Consejera del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales de Gobierno Vasco, Viceconsejero de Asuntos Sociales y Viceconsejero de Empleo y Formación.
- Director de Inmigración y Gestión de la Diversidad de Gobierno Vasco.
- Directora de Política Familiar y Comunitaria de Gobierno Vasco.
- Secretaría del Consejo Vasco del Pueblo Gitano.
- Diputado de Política Social y Director de Infancia de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Responsables de los Servicios de Infancia de los Departamentos de Acción Social / Política Social de las 3 Diputaciones Forales (+ responsables de algunos servicios, programas y recursos).
- Responsable del Servicio de Mujer y Familia de la Diputación Foral de Bizkaia (+ coordinadoras de algunos programas y recursos).
- Responsables del Departamento de Justicia de Gobierno Vasco.
- Directora de Justicia del Gobierno Vasco y Responsable del Servicio de Justicia Juvenil (+ responsables de algunos programas y recursos).
- Responsables de los Servicios de Cooperación con la Justicia y del Servicio de Mediación Penal.

- Coordinador general y coordinadoras de los Equipos Psicosociales.
- Consejera del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, Viceconsejera de Educación y Director de Gabinete.
- Inspección del Dpto. de Educación.
- Director de Innovación Educativa (+ responsables del Programa Eskola 2.0)
- Fiscal superior de la Comunidad Autónoma del País Vasco y fiscales jefes de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.
- Director de Juventud del Gobierno Vasco.
- Directora de Juventud y Deporte de la Diputación Foral de Bizkaia (+ responsable de Deporte Escolar).
- Coordinadoras y/o responsables de servicios sociales de atención primaria: Bilbao, Donostia, Vitoria-Gasteiz, Encartaciones, Elgoibar, Tolosa, Astigarraga, Azkoitia, Azpeitia,

En el marco de algunas de estas reuniones o a raíz precisamente de ellas la institución del Ararteko ha podido conocer de primera mano propuestas de planes, protocolos, estrategias, etc. en que se operativizan las políticas públicas y someter a consideración de los organismos competentes determinadas situaciones preocupantes, formuladas en clave de necesidades a ser atendidas, o concretar la garantía de derechos insoslayables en la intervención. El III Plan Interinstitucional de Familias, el I Plan Vasco de Infancia, el III Plan Vasco de Juventud o el protocolo para la acogida de urgencia a menores extranjeros no acompañados son algunos de los exponentes de esta actividad.

La relación y los contactos con las áreas de infancia y adolescencia de **otras Defensorías** del Pueblo es habitual, por lo que de manera diferenciada señalamos ahora los contactos de especial significación mantenidos con algunas de ellas a lo largo de este año:

- Jornada de Intercambio con el [Síndic de Greuges de Catalunya](#).
- Investigación sobre la situación de dos hermanos menores de nacionalidad francesa en situación de desprotección junto al [Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid](#).
- Investigación sobre la situación administrativa de un menor en situación de desprotección procedente de Andalucía con el [Defensor del Pueblo Andaluz](#).
- Preparación de las Jornadas de Coordinación de Defensorías 2012 en lo concerniente a salud mental infanto-juvenil.

- Constitución formal de la Red de Infancia dentro de la [Federación Iberoamericana del Ombudsman \(FIO\)](#).

6.3. Participación en actos

Tanto en el marco de esta colaboración con asociaciones e instituciones referida, como por tratarse de iniciativas lideradas por la propia institución del Ararteko, se puede destacar la intervención del propio Ararteko o de personal de la institución en foros y encuentros referidos a los y las menores, tanto en nuestra Comunidad como fuera de ella. Las participaciones más relevantes protagonizadas en 2011 y hasta el momento no citadas en este documento son:

- ✓ Jornadas Académicas *Derechos fundamentales y Comunidades Autónomas*, Palma de Mallorca.
- ✓ XII Seminario Internacional UNICEF (Dentro del Master Universitario sobre Cooperación Internacional Descentralizada). *Aplicación de la Convención sobre los Derechos de la Infancia*.
- ✓ Charla en el Instituto Badaia, Nanclares de la Oca.
- ✓ Conferencia en la [Sociedad el Sitio](#), Bilbao.
- ✓ *Presente y futuro de la infancia y la adolescencia vasca: un reto común*, Vitoria-Gasteiz.
- ✓ V Congreso Vasco de familias numerosas, Donostia.
- ✓ II Jornadas de *Corresponsabilidad parental en situaciones de divorcio*, Vitoria-Gasteiz
- ✓ X Jornadas sobre violencia de género e igualdad: *Atención a menores víctimas de violencia de género*, Vitoria-Gasteiz
- ✓ I Congreso de [Aprendizaje-Servicio Solidario](#): *Practicando ciudadanía*, Portugalete.
- ✓ Seminario-Workshop de la Facultad de Psicología de la Universidad de Deusto: *Adolescentes en riesgo o especial vulnerabilidad: buenas prácticas de intervención*, Bilbao.
- ✓ Jornadas de seguimiento de la aplicación de la Convención de los Derechos de la Infancia en España: *Valoración a un año de las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño a España 2010*, Madrid.

6.4. Materiales didácticos y colaboración con centros educativos

La elaboración y difusión de materiales didácticos destinados a sensibilizar y dar a conocer los derechos de la infancia al público infantil ha sido una constante en el trabajo de esta institución a lo largo de sus veinte años largos de vida.

En el año 2011 se ha editado un conjunto de materiales, distribuidos a todos los centros escolares de educación primaria de la CAPV, con el objetivo común de dar a conocer la recientemente estrenada página web [La isla de los derechos](#) que, como se explica en el apartado siguiente, ofrece una amplia propuesta de actividades para trabajar sobre los derechos de la infancia con niños y niñas de 6 a 12 años. Así, los personajes de la página web han sido el motivo de la plantilla para el calendario escolar en formato adhesivo que se repartió a los centros al inicio del curso escolar. También han sido los protagonistas del cartel para los centros y el marcapáginas que se entregó a cada niño y niña de educación primaria con motivo del **Día Internacional de los Derechos de la Infancia**, el día 20 de noviembre.

En otro orden de cosas, este ha sido el año de inicio del **proyecto Rainbow**, (que recoge las siglas en inglés del sentido del proyecto: Rights Against Intolerance: Building an Open-minded World/ Derechos contra la intolerancia: construyendo un mundo sin prejuicios), y que tiene como finalidad crear y difundir entre niños, niñas, adolescentes, jóvenes y profesorado, materiales de textos y audiovisuales para luchar contra la homofobia y la transfobia, y promover una cultura de pleno respeto y reconocimiento de los derechos de las personas homosexuales y transexuales en Europa. En el proyecto participan diez entidades públicas y privadas de 7 países europeos (Alemania, Bélgica, Bulgaria, España, Holanda, Italia y Reino Unido) y está auspiciado por la [Comisión Europea](#) (Dirección de Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad).

En este primer año de ejecución (de los dos previstos) se ha culminado ya una investigación sobre los estereotipos existentes en torno a este tema entre escolares y profesorado de Euskadi, se ha avanzado en la elaboración de materiales educativos que sirvan de herramienta didáctica para luchar contra dichos estereotipos en las escuelas, sentándose las bases para el trabajo en colaboración con la Dirección de Innovación Pedagógica del Gobierno Vasco, y se ha cerrado el año con una invitación a los centros escolares de secundaria, bachillerato y ciclos formativos artísticos a la participación en un concurso de cortometrajes sobre temática *LGTB* realizados por adolescentes y jóvenes de Europa, de entre 15 y 19 años. La decisión del jurado, así como la exposición de los cortometrajes seleccionados se celebrará en Milán a mediados de 2012.

La experiencia de este proyecto en colaboración con otros países europeos está resultando sumamente enriquecedora y esta institución confía en que la posterior difusión de sus resultados, con la colaboración del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, sirva para sentar las bases hacia un nuevo modelo de convivencia, en el que la diversidad afectivo sexual y de género sean plenamente aceptadas e integradas desde edades tempranas.

derecho a la identidad, la familia, la salud, la educación, el juego, la igualdad, la protección, la participación, el bienestar y, por último, una historia que pone de relieve la supremacía del interés superior del menor. Algunas de las historias pueden descargarse. El material para adultos que contiene la página web incluye orientaciones metodológicas para utilizar estas historias animadas, ya sea en el entorno educativo o en la familia.

En el **barril de madera** los niños y niñas pueden encontrar información de interés en caso de necesitar ayuda: se trata del espacio SOS.

En la pantalla de televisión que aparece a la izquierda, el Ararteko y la directora de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia se presentan y explican, en un lenguaje cercano a los niños y niñas, qué es la institución del Ararteko y en qué consiste su trabajo.



Desde este espacio pueden también acceder a páginas web de ayuda relacionadas con diversas temáticas: sobre uso seguro de internet o alimentación saludable, por ejemplo. Sobre ciberbullying y sobre uso seguro de internet tienen, en el propio espacio, unas orientaciones básicas sencillas.

En este espacio de SOS se ubica también el teléfono de ayuda a la infancia y la adolescencia [Zeuk esan](tel:116111) habilitado por el Gobierno Vasco (116 111) y, desde aquí también pueden los niños y niñas ponerse en comunicación con el Ararteko o interponer una queja.

En la pantalla inicial hay otros tres elementos dirigidos a los niños y niñas. La **pecera** anima a la participación (protesta-propuesta) y recoge algunas recomendaciones de ocio o actividades culturales para ellos. También pretende volcar ahí las iniciativas de las que los chicos y chicas nos quieran hacer partícipes.

Los **links y juegos** cierran la propuesta dirigida a los niños y niñas. Links sobre páginas del mundo, ecología, para divertirse aprendiendo, así como links propuestos por los propios menores de edad. El juego también tiene un espacio importante en la página. Se ofrecen ocho juegos en los que se puede aprender sobre seguridad vial, reciclaje, alimentación saludable...

El periscopio, que simboliza el acompañamiento y la mirada atenta de los adultos, nos lleva al **submarino**, único espacio dedicado especialmente a padres, madres, educadores y educadoras.



En esta sección se encuentran las propuestas metodológicas para trabajar los cuentos animados o la Convención. También hay una sección destinada a responsables municipales con propuestas para la elaboración de planes municipales para la infancia y la adolescencia.

En el submarino se ubica, además, la biblioteca con documentación o sitios web de interés para padres, madres y educadores.

Como decíamos al inicio, la página web vio la luz en el mes de febrero, en el momento de la presentación a los medios de comunicación de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko. Este, por tanto, ha sido un año centrado en realizar la difusión de la página. Con el fin de darle la mayor divulgación posible y ponerla a disposición de sus destinatarios últimos –los niños y niñas de entre 6 y 12 años- se envió por correo postal y electrónico una carta a todos los centros educativos de la CAPV informando de su existencia y animando a su utilización. También se solicitó la colaboración de otros sitios web relacionados con la infancia (UNICEF, Save the Children, Plataforma de Organizaciones de Infancia...) para que en sus espacios en internet se habilitara un link a *La isla de los derechos*.

Quisiéramos también destacar la colaboración del Departamento de Educación del Gobierno Vasco que, a la vista del interés del material y en respuesta a nuestra solicitud de colaboración, ha incorporado el enlace a *La isla de los derechos* en Eskola Bakegune de Eskola 2.0, con lo que está a disposición de todos los escolares de primaria de la CAPV.

VII

CONCLUSIONES

ararteko

VII) CONCLUSIONES

Con la limitación que supone condensar en unas pocas páginas la cantidad de problemáticas, necesidades, respuestas y recursos mencionados en los capítulos anteriores, abordamos este apartado con la intención de señalar aquellas cuestiones que entendemos de máximo interés animando, en su caso a una lectura más reposada.

En lo que respecta a las quejas tramitadas, el volumen de las gestionadas el presente año 2011 nos lleva a afirmar que el área de **educación** se consolida como una de las áreas de mayor peso relativo con respecto al conjunto de la actividad de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia.

El estudio de estas quejas, en especial de las que han sido destacadas, nos lleva a animar a la Administración educativa a que persevere en la labor de adecuación y mejora continua de la programación educativa hasta lograr la consecución efectiva de los criterios (indicadores) que han sido establecidos para organizar y planificar la red de centros no universitarios. Valoramos positivamente que entre estos criterios se haya incluido el compromiso por tratar de asegurar la participación de todos los agentes educativos en la realización de una planificación democrática y adecuada a las necesidades educativas reales de la ciudadanía. Nos preocupa, no obstante, que el carácter potencialmente abierto de la oferta de modelos lingüísticos pueda poner en riesgo el acceso al sistema educativo en condiciones de igualdad conforme al modelo lingüístico elegido por las familias.

Precisamente, la necesidad de asegurar una auténtica igualdad de oportunidades hace preciso que la Administración educativa extreme el cuidado en la gestión de los procesos de admisión de alumnado con la comprobación de una aplicación cabal de los criterios prioritarios previstos para los supuestos de insuficiencia de plazas (residencia efectiva de las familias) y revisando o reconsiderando la aplicación de aquellos otros que puedan ser motivo de discriminación (primogenitura) o que puedan no contribuir a objetivos necesarios como el de la conciliación de las necesidades familiares y laborales. De igual modo, sería conveniente que la Administración educativa revisase la aplicación informática que permite la resolución mecanizada de estos procesos de admisión de alumnado para apurar, en lo posible, esta igualdad de trato (adjudicación de segundas y terceras opciones). Fuera de los periodos o plazos ordinarios, las propuestas de las Comisiones territoriales de escolarización deberían atender, en la medida de lo posible, a la voluntad de las familias.

Es conveniente que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación ultime, a la mayor brevedad posible, el diagnóstico pendiente con respecto a la realidad del primer ciclo de la etapa de educación infantil. Ello permitirá intervenir, de manera adecuada, con respecto a algunas realidades que se están produciendo en las aulas de dos años de centros públicos dependientes de la Administración educativa.

Mostramos nuestra inquietud por las decisiones organizativas que se vienen adoptando en el ámbito de las escuelas infantiles dependientes del Consorcio Haurreskolak (agrupamientos) así como por los resultados que pueda ofrecer el nuevo Plan de atención a la infancia

de cero a tres años que ha promovido el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales (Haur Etxea).

En lo que respecta a los servicios complementarios de transporte y comedor, en particular en lo que afecta a transporte escolar, queremos insistir en que la Administración educativa no debe descartar un intento de aplicación más flexible, que no arbitraria, de los criterios que dan acceso al servicio cuando ello redunde en una mejora de la atención al alumnado, sin perjuicio, naturalmente, de intentar mejorar las posibilidades de organización del servicio a través de la revisión del mapa escolar.

En cuanto a comedores, creemos que se deben apurar las posibilidades de disponibilidad presupuestaria y para hacer extensivo el tratamiento de reducción de cuotas de comedor al alumnado transportado que cursa enseñanzas obligatorias en centros educativos públicos que no disponen de servicio de comedor de gestión directa y que no cuentan con servicio de transporte de mediodía.

En materia de necesidades educativas especiales debemos manifestar, una vez más, la necesidad de intensificar los esfuerzos para establecer buenas prácticas orientadas a propiciar una mayor coordinación entre servicios educativos que garantice, a su vez, un correcto seguimiento y una adecuada evaluación de la respuesta educativa a los y las menores con necesidades especiales, así como a una mayor colaboración con sus familias. Confiamos en que el próximo Plan estratégico de atención a la diversidad en el marco de una escuela inclusiva suponga un refuerzo importante para la consolidación o el asentamiento de estas dinámicas de actuación. En cualquier caso, debe agilizarse la respuesta a las necesidades sanitarias especiales durante el horario escolar.

En materia de convivencia escolar insistimos en la necesidad de tratar de evitar la burocratización y de profundizar en el establecimiento de buenas prácticas entre las que necesariamente se ha de incorporar la mayor colaboración con las familias. Esperamos que la nueva guía aprobada contribuya a ello.

En el nivel universitario, la experiencia de la pasada convocatoria debe llevar a intensificar la necesaria coordinación entre la Universidad y los centros que imparten bachillerato con el fin de garantizar la adecuación de los ejercicios al currículo del bachillerato.

Debe considerarse también la conveniencia de ampliar la información disponible en la Guía de Acceso a la Universidad y se deben contemplar nuevas prácticas orientadas a una mejor administración.

En el ámbito de los **servicios sociales** para la infancia en desprotección comenzamos por señalar, como ya lo hiciéramos el pasado año, el necesario apoyo a las familias en el desempeño de sus competencias parentales. Si bien es cierto que en este documento se ha visibilizado principalmente la actuación de los servicios sociales de atención secundaria, que intervienen cuando las situaciones de desprotección son especialmente graves y, por tanto, la separación del núcleo familiar es ya en una proporción importante un hecho,

queremos en este momento ampliar la mirada y destacar precisamente el valor de los apoyos a las familias en etapas anteriores, antes de *que ocurra nada* o antes de que las situaciones se agraven, con una clara intencionalidad preventiva y de atención temprana. No se ha dicho todavía lo suficiente sobre el impacto que la labor sostenida en el tiempo de orientación y asesoramiento en pautas educativas, el acompañamiento ante dificultades incipientes, la intervención en el ámbito natural y comunitario, tiene sobre las condiciones de bienestar y cohesión en las que los niños, niñas y adolescentes se desarrollan, desactivando o minimizando claramente los efectos de desprotección más graves.

Así, insistimos en la necesidad de potenciar los esfuerzos desarrollados desde los servicios sociales municipales, tanto preventivos como de intervención familiar y comunitaria. A los servicios sociales de infancia forales les animamos, por otro lado, a reforzar el trabajo con las familias, tanto en los casos en los que parezca posible la reconstitución familiar, como en las familias acogedoras o adoptivas. En el caso concreto del acogimiento familiar, creemos que hay que dar un paso más en la regulación de esta medida de separación, clarificando aspectos que hasta el momento se encuentran en la indefinición, como pueden ser los derechos y deberes de las familias acogedoras, y estableciendo requisitos, pautas y procedimientos que garanticen los derechos de todas las personas implicadas: niños, niñas, familias. Mientras esto sucede, la ampliación y estabilización de los equipos de educadores y educadoras que acompañan los procesos de acogimiento es una tarea ineludible.

El otro momento crítico en los procesos que siguen los chicos y chicas atendidos por los servicios sociales de protección es el de la emancipación. Cumplida la mayoría de edad legal, difícilmente podríamos imaginarlos como personas autónomas, en tanto en cuanto no disponen de los elementos que posibilitan una autonomía real: el trabajo, los recursos económicos y los residenciales. Carentes de la familia que a otros y otras jóvenes da el soporte suficiente en el itinerario hacia la emancipación, es la administración quien deberá velar con especial celo por que este tránsito se haga adecuadamente. Y esto requiere especialmente buena coordinación y colaboración entre servicios, departamentos e instituciones.

A un proceso de emancipación poco articulado son especialmente sensibles los menores extranjeros no acompañados, que cuentan con escasa red de apoyos. Aun cuando el número de menores que llega a nuestra Comunidad sigue en 2011 la tendencia descendente iniciada en 2009, esta institución sigue alerta a cómo se están garantizando los derechos de estos y estas menores a la luz de las recomendaciones que en esta materia se han emitido en años anteriores. A este respecto volvemos a reiterar la necesidad de contar ya con el protocolo de acogida de urgencia, que clarificará responsabilidades y pautas de actuación, a la vez que aportará coherencia y fluidez al proceso de acogida.

Esperamos, por otro lado, que la práctica de no aportar la documentación que señala el cese de la tutela o del acogimiento residencial a la salida de los recursos forales, que ha sido objeto de queja en un número determinado de casos este año, no siga dándose en el futuro.

Como cierre de este apartado quisiéramos reconocer la mejora observada en el funcionamiento de los servicios sociales de protección, desde la valoración a través de un instru-

mento consensuado y compartido por todos los agentes y que permite la detección de las situaciones de desprotección con el suficiente matiz como para ser atendido desde sus fases más tempranas, hasta la atención prestada en los servicios de acogimiento residencial que, a tenor de lo observado directamente este año, continúan mejorando y, quizás lo más interesante, adaptando sus respuestas a las necesidades cambiantes que van afrontando.

En lo tocante a la **política familiar**, los poderes públicos vascos, en general, deben tomar conciencia de la importancia de incrementar el apoyo a las familias, que operan como respaldo necesario para las situaciones de necesidad, complementando y en muchas ocasiones suplantando en ese sentido las funciones del Estado de bienestar. Las quejas ciudadanas y el tejido asociativo expresan esa necesidad de aumentar los apoyos públicos a las familias, en especial a aquellas que tienen singulares dificultades, como pueden ser las familias numerosas, las familias monoparentales u otras en cuyo seno viven personas en especiales situaciones de dependencia o enfermedad. Entendemos que además de las ayudas directas existentes en la actualidad, es preciso revisar el actual sistema fiscal para convertirlo en una verdadera herramienta para articular el apoyo público a las distintas situaciones familiares.

Consideramos acertada la perspectiva transversal del III Plan Interinstitucional de apoyo a las Familias (2011-2015), así como la orientación hacia nuevas formas de apoyo a las familias dirigidas a crear más oferta de servicios comunitarios. Valoramos también de manera positiva la inclusión en este plan de estrategias, objetivos y medidas para avanzar en la línea propuesta por las recomendaciones del informe extraordinario *Transmisión de valores a menores* de esta institución. En todo caso, es preciso que todas las instituciones vascas con responsabilidades en este ámbito coordinen sus esfuerzos para lograr la eficacia de sus previsiones.

Seguimos alertas a la evolución de las situaciones de violencia ejercida por adolescentes hacia sus progenitores, tanto en lo que tiene que ver con la explicación y diagnóstico del fenómeno, como en la atención y la intervención que se viene articulando desde distintas instancias administrativas. Valoramos como buenas prácticas las que hemos tenido oportunidad de conocer y reiteramos la necesidad de incrementar esfuerzos en prevención y atención en fases tempranas.

Compartimos preocupación con profesionales y organizaciones sociales por la situación en que pueden encontrarse los hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género que, de momento, no son considerados víctimas directas de esa violencia cuando no son agredidos particularmente. Abogamos por profundizar en el diagnóstico (¿de cuántos niños y niñas hablamos? ¿cuáles son las evidencias del impacto de la exposición a la violencia en el hogar?) y en su reconocimiento como víctimas directas, como punto de arranque para la articulación de las pertinentes intervenciones de sensibilización, prevención, atención, coordinación interinstitucional, etc.

En otro orden de cosas, estaremos vigilantes para que las diferentes administraciones concernidas adopten las medidas necesarias para que se reconozca a los padres y madres

separados y divorciados, con independencia de que ostenten o no la custodia de sus hijos e hijas, el derecho a recibir información relativa a sus hijos e hijas: estado de salud, evolución escolar, etc. así como a entrevistarse con el profesorado y a colaborar en la comunidad educativa del centro, en los mismos términos y con los mismos requisitos y cautelas que al resto de padres y madres.

La asunción de la responsabilidad pública de los puntos de encuentro familiar por derivación judicial contemplada en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales, la mejora observada en su funcionamiento y el cambio competencial por el que pasan a ser responsabilidad de la Dirección de Justicia de Gobierno Vasco desde el inicio de 2012, nos hace ser optimistas respecto a su mejor incardinación en el sistema judicial y, en consecuencia, a la mayor eficacia y eficiencia de estos recursos que demuestran día a día su valor para garantizar el derecho de niños y niñas a mantener la relación con sus progenitores, incluso en situaciones de separación contenciosa. Seguiremos con interés su evolución.

En el ámbito de **salud** y la atención a las **personas menores dependientes** se registran avances en el desarrollo de la estrategia de la cronicidad. Sin embargo, es necesario otorgar un mayor apoyo institucional a las asociaciones de pacientes, de personas con enfermedad crónica y a entidades sociales que trabajan a favor de los derechos de estas personas, con el fin de garantizar la estabilidad de los programas y servicios que ofrecen, cuya utilidad para el colectivo de personas con enfermedad crónica ha quedado constatada.

Cesa la inactividad del Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria que señalábamos en años anteriores y se aprueban documentos de gran trascendencia para la implantación y mejora de este tipo de atención, imprescindible en el abordaje de la problemática del colectivo de personas dependientes. Merecen ser destacadas las mejoras en el Modelo de Atención Temprana aprobado por este organismo en el sentido de la ampliación en la edad de las personas beneficiarias hasta los 6 años, tal y como se solicitaba en una de las recomendaciones del informe extraordinario *La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV*, presentado al Parlamento Vasco este año.

En general, la percepción que las personas afectadas por linfedema, enfermedades congénitas del metabolismo y otras enfermedades de baja prevalencia tienen sobre la atención que se les dispensa difiere de la información facilitada por el Servicio Vasco de Salud-Osakidetza. Ello constituye una herramienta muy útil para que la administración sanitaria pueda testar la aplicación práctica de sus previsiones organizativas y adoptar las medidas oportunas de corrección.

Se hacen urgentes actuaciones de los sistemas social y sanitario tendentes a subsanar la insuficiencia de estructuras intermedias en el ámbito de la salud mental e insistimos, especialmente, en la atención al trastorno límite de personalidad, de especial incidencia en jóvenes. La apuesta por programas de tratamiento asertivo comunitario planteados como cadena de apoyos y con garantías de seguridad para todas las partes implicadas, realizada por la Red de Salud Mental de Osakidetza, nos parece plenamente válida.

En el ámbito de las **actividades artísticas y deportivas** desarrolladas con niños, niñas y adolescentes aprovechamos para destacar el potencial educativo de estas, que trasciende el mero aprendizaje y desarrollo de destrezas y competencias técnicas propias de esas disciplinas (música, pintura, expresión, deporte escolar...) para contribuir a la educación integral de los chicos y chicas, adentrándose en la educación en valores positivos para un desarrollo personal y social saludable.

Entre los problemas que nos trasladan las asociaciones **LGTB** destaca por su gravedad el acoso homofóbico y transfóbico que, en ocasiones, pasa desapercibido como origen o motivo de situaciones de maltrato entre iguales detectadas. Siendo una buena noticia el plan de trabajo para la gestión de la diversidad afectivo-sexual elaborado por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, que plantea incorporar herramientas para la detección del acoso homofóbico en el protocolo contra el acoso escolar, a la par que trabaja en la línea formativa con el profesorado para mejorar la detección en las aulas, nos mantendremos atentos a su implementación y resultados.

Una vez más señalamos la necesidad de que las instituciones educativas aborden estrategias que aseguren que la escuela sea un sitio seguro, que garantice el amparo de los menores y las menores en el libre y pleno desarrollo de su orientación sexual y de su identidad de género, en un modelo de convivencia escolar pacífico e integrador de la diversidad. A lo largo de 2011 y 2012 esperamos contribuir de manera especial a tal cometido desde nuestra participación en el proyecto europeo *Rainbow*, dirigido precisamente a generar herramientas para la intervención educativa en la lucha contra el acoso homofóbico o transfóbico en el ámbito escolar.

Como colofón a las consideraciones en torno a **sistemas sectoriales de atención** de estos párrafos precedentes y constatados avances y puntos de mejora observados en ellos, creemos que es el momento de referirnos a uno de los **retos** que enfrentan todos ellos y que ya exponemos y justificamos en el informe extraordinario sobre *Infancias vulnerables* presentado en 2011: el reto de la atención en las intersecciones, en los territorios fronterizos o compartidos entre sistemas, en las respuestas complejas e inter-departamentales, inter-institucionales, inter-disciplinares. Porque los itinerarios para el desarrollo integral y la participación social de nuestros y nuestras menores requiere del trabajo conjunto e integrado de todos los agentes e instancias comprometidas en ello.

Requiere, además, dar espacio a los artículos 12 y 13 de la Convención de los Derechos de la Infancia que nos recuerdan el **derecho a expresar su opinión y a recibir y dar información** que les asiste. Desde la experiencia del Consejo de Infancia y Adolescencia con el que ya empezamos a consolidar recorrido y la publicación del espacio web para niños y niñas de 6 a 11 años *la isla de los derechos*, animamos a avanzar en la articulación de cauces de **participación real y estables**, tiempos destinados a ello, mecanismos adecuados, metodologías atractivas, etc. que garanticen la participación de las personas menores de edad en los diferentes ámbitos de afección de sus vidas.

Por último, no podemos cerrar este capítulo de conclusiones sin poner en el foco de atención la **pobreza infantil**. La crisis económica y de empleo ha atrapado a sectores de la sociedad que hasta 2007 tenían sus necesidades básicas cubiertas y figuraban entre la clase media o media baja. Expertos en políticas públicas coinciden en que a los núcleos tradicionalmente más expuestos a la pobreza, entre los que ya se encontraban los niños y niñas, se ha sumado una legión de personas (y familias) sin etiquetas en un contexto de recorte de gastos sociales. Así, aun cuando no contemos con datos específicos para la Comunidad Autónoma del País Vasco, los datos de organismos estadísticos europeos, estatales e incluso de comunidades autónomas vecinas, constatan un crecimiento espectacular de las tasas de pobreza infantil.

Como demuestran estudios a lo largo del tiempo, la población infantil experimenta un riesgo de pobreza superior a la población adulta e incluso ese riesgo es mayor en determinados colectivos de infancia. Esta pobreza se traduce en situaciones de infravivienda, en no tener garantizada una nutrición adecuada, en estar privados del acceso a actividades educativas y de ocio, en verse empujados a abandonar de manera prematura los estudios. Niños y niñas, por tanto, que se encuentran en situaciones de enorme vulnerabilidad a la hora de hacer efectivos, en igualdad de oportunidades, derechos básicos como el derecho a un nivel adecuado de vida, a la educación o a la salud. Por ello, debemos recordar a los poderes públicos que están obligados a prestar una especial protección a la infancia y que las prestaciones sociales, tanto las económicas como las de servicios, en ocasiones directamente destinadas a ellos y ellas y en otras a sus familias, son el instrumento básico para combatir la pobreza infantil.

VIII

ÍNDICE DE GRÁFICOS

ararteko

VIII) ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribución de las quejas según relación con el o la menor.....	28
Gráfico 2. Distribución de las quejas según ámbito temático.....	28
Gráfico 3. Porcentaje de quejas rechazadas y admitidas a trámite	29
Gráfico 4. Quejas rechazadas: motivos del rechazo.....	30
Gráfico 5. Número de menores de edad nuevos atendidos por los servicios sociales forales de infancia en 2011	42
Gráfico 6. Evolución de la medida de acogimiento residencial 1995-2011	43
Gráfico 7. Evolución de la medida de acogimiento familiar 1995-2011	43
Gráfico 8. Comparación de las medidas de acogimiento residencial y familiar en 2011 en la CAPV y por territorios.....	44
Gráfico 9. Evolución de las solicitudes de adopción (nacional e internacional) en la CAPV 1995-2011	45
Gráfico 10. Número de adopciones constituidas (nacionales e internacionales) en 2011 en la CAPV y por territorios.....	45
Gráfico 11. Evolución del número de menores extranjeros no acompañados “nuevos” acogidos por los servicios sociales forales de infancia 2005-2011....	62
Gráfico 12. Evolución del número de menores extranjeros no acompañados acogidos por los servicios sociales forales de infancia a 31 de diciembre, 2005-2011 ..	62



ANEXO
NORMATIVA SECTORIAL



ANEXO: Normativa sectorial

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

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

Con relación a la **protección de la infancia y adolescencia en situación de desprotección o desamparo**:

- [Ley 3/2005, de 18 de febrero](#), de atención y protección a la infancia y la adolescencia.
- [Ley 54/2007, de 28 de diciembre](#), de Adopción Internacional.
- [Ley 1/2008, de 8 de febrero](#), de Mediación Familiar.
- [Ley 12/2008, de 5 de diciembre](#), de Servicios Sociales.
- [Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre](#), sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos¹.
- [Decreto 40/1998, de 10 de marzo](#), por el que se regula la autorización, registro, homologación e inspección de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- [Decreto 114/2008, de 17 de junio](#), por el que se regula el procedimiento de actuación que deberán seguir las Diputaciones Forales en materia de adopción de personas menores de edad, que modifica, a su vez, al Decreto 263/2003, de 28 de octubre, que regula la acreditación y el funcionamiento de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional.

¹ Su objetivo es garantizar a los hijos e hijas menores de edad de padres separados la percepción de unas cuantías económicas, definidas como anticipos, que permitan a la unidad familiar en la que se integran hacer frente a sus necesidades ante el impago de los alimentos por el obligado a satisfacerlos.

- [Decreto 124/2008, de 1 de julio](#), regulador de los puntos de encuentro familiar por derivación judicial en la CAPV. modificado por [Decreto 239/2011, de 22 de noviembre](#), de modificación del Decreto regulador de los puntos de encuentro familiar por derivación judicial en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- [Decreto 131/2008, de 8 de julio](#), regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y adolescencia en situación de desprotección social.
- [Decreto 238/2010, de 14 de septiembre](#), de la Alta Inspección en materia de Servicios Sociales.
- [Decreto 230/2011, de 8 de noviembre](#), por el que se aprueba el instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo en los servicios sociales municipales y territoriales de atención y protección a la infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BALORA).

Con relación a la **salud**:

- [Ley 14/1986, de 25 de abril](#), General de Sanidad.
- [Ley 33/2011, de 4 de octubre](#), General de Salud Pública.
- [Ley 8/1997, de 26 de junio](#), de ordenación sanitaria de Euskadi.
- [Ley 41/2002, de 14 de noviembre](#), básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica (art. 9.3: derecho a ser oído a partir de los 12 años).
- [Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo](#), de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo (art. 13.4: derecho a consentir la interrupción voluntaria del embarazo).
- [Decreto 175/1989, de 18 de julio](#), por el que se aprueba la carta de derechos y obligaciones de los pacientes y usuarios del Servicio Vasco de Salud / Osakidetza.

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

- [Ley 26/2011, de 1 de agosto](#), de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- [Ley Orgánica 51/2003, de 2 de diciembre](#), de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

- [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
- [Ley 12/2008, de 5 de diciembre](#), de servicios sociales.

Con relación a la **responsabilidad penal**:

- [Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero](#), reguladora de la responsabilidad penal de los menores, modificada por: [Leyes Orgánicas 7/2000 y 9/2000](#), de 22 de diciembre; [Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre](#); [Ley Orgánica 15/2003](#), de 25 de noviembre y [Leyes Orgánicas 19/2003 y 8/2006, de 4 de diciembre](#).
- [Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio](#), por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000.
- [Decreto 163/2008, de 30 de septiembre](#), sobre autorización, homologación, inspección y registro de las entidades colaboradoras en la atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad en la CAPV.
- [Decreto 80/2009, de 21 de abril](#), sobre centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad en la CAPV.

Con relación a la **responsabilidad familiar y la protección de su integridad**:

- [Ley 13/2008 de 12 de diciembre](#), de apoyo a las Familias.
- [Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre](#), por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, de Código Penal. Esta normativa, entre otras, establece medidas que afectan a los niños y niñas en materia de violencia doméstica, los delitos de corrupción de menores y los que atentan contra la integridad física y psicológica de la niñez.
- [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre](#), de medidas de protección integral contra la violencia de género.



PUBLICACIONES DEL ARARTEKO

INFORMES EXTRAORDINARIOS

- *Los calabozos*. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza. 1991.
- *Los psiquiátricos*. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos. 1992.
- *Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca (1992-1993)*. 1994.
- *Cinco años de la Institución del Ararteko en el País Vasco (1989-1994)*. 1994.
- *Informe extraordinario sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1994-1995)*. 1996.
- *Situación de las cárceles en el País Vasco*. 1996.
- *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección*. 1997.
- *Intervención con menores infractores*. 1998.
- *Protección de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra*. 1999.
- *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV*. 1999.
- *Atención comunitaria de la enfermedad mental*. 2000.
- *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*. 2001.
- *Situación de la población temporera en Álava*. 2002.
- *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV*. 2003.
- *Accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 2003.
- *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV*. 2003.
- *Atención a personas mayores en la CAPV: servicio de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales*. 2005.
- *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*. 2005.
- *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave*. 2006.
- *Convivencia y conflictos en los centros educativos*. 2006.
- *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV*. 2007.
- *Atención sociosanitaria: una aproximación al marco conceptual y a los avances internacionales y autonómicos*. 2008.
- *Condiciones de trabajo en el tercer sector de intervención social*. 2008.
- *Atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi*. 2009.
- *La transmisión de valores a menores*. 2009.
- *La situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi*. 2009.
- *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia*. 2010.

- *La situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco.* 2010.
- *Diagnóstico de accesibilidad del sistema de transporte público en la CAPV.* 2011.
- *La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV.* 2011.

INFORMES ANUALES

- Volúmenes: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

RECOMENDACIONES

- *Recomendaciones* 2002, 2003, 2004.

OTRAS PUBLICACIONES

- *Normas de redacción / Idatz arauak.* 1992.
- *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman. La importancia del Ombudsman regional.* 1993.
- *Dichos y hechos / Esanak eta eginak.* Juan San Martín, Ararteko. 1994.
- *XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo.* 2000.

Facsimiles

- *Jaquin-bide Iritarautia - 1820.* Texto manuscrito inédito, en euskara, sobre la Constitución de Cádiz, adaptado para la enseñanza. 1991.
- *La Instituta* de Gayo. 1992. (De la primera edición española, Madrid, 1845).
- *De indis insulanis. De iure belli.* Fray Francisco de Vitoria, 1993. (De la primera edición en Lyon, 1557).
- *Cartas sobre la policía.* Valentín de Foronda, 1998. (De la 2ª edición en Pamplona, 1820).
- *Apología por los Agótes de Navarra y los Chuetas de Mallorca, con una breve digresión á los vaqueros de Asturias.* Miguel de Lardizábal y Uribe, 2000. (De la primera edición en Madrid, 1786).
- *Discurso sobre las penas contrahido á las leyes criminales de España, para facilitar su reforma.* Manuel de Lardizábal y Uribe, 2001. (De la primera edición en Madrid, 1782).
- *Discursos inéditos.* Javier María de Munibe, 2002.
- *Catalin y otras voces de mujeres en el siglo XVIII.* Rita de Barrenechea y otras autoras. 2006.

Colección de Derechos Humanos «Padre Francisco de Vitoria» (trabajos becados)

- E. J. Ruiz. *El derecho al ambiente como derecho de participación.* 1993.
- M. Á. Encinas. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991).* 1994.
- G. Varona. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos.* 1994.

- A. Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. 1996.
- M^a J. Fernández de Landa. *El control interinstitucional en la Unión Europea*. 1996.
- I. P. Sánchez. *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*. 1998.
- J. Morquecho. *Intervención comunitaria en Euskadi. Acercamiento a la acción social sobre la exclusión*. 1999.
- G. Moreno. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. 2003.
- A. Olarte. *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*. 2006.
- B. Sicilia. *Derechos fundamentales y Constitución Europea*. 2006.
- J. Zarauz. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. 2007.
- I. Mujika. *Visibilidad y participación social de las mujeres lesbianas en Euskadi*. 2007.

Colección de Derechos Humanos «Francisco de Vitoria»

Foros de reflexión y participación

- *La convivencia y los conflictos en el ámbito escolar*. 2007.
- *Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización*. 2008.

Jornadas

- *La actualidad de los derechos sociales*. 2008.
- *Los retos de las políticas públicas en una democracia avanzada*. 2009.

Colección de Derechos Humanos «Juan San Martín» (trabajos becados)

- J. M. Septién. *Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava*. 2006.
- A. Bacigalupe, U. Martín. *Desigualdades sociales en la salud de la población de la CAPV*. 2007.
- J. L. Fuentes, T. L. Vicente. *La población magrebí en el País Vasco. Situación y expectativas*. 2007.
- F. J. Leturia, N. Etxaniz. *Los derechos de las personas mayores y la prevención del maltrato*. 2009.
- I. Orbegozo, A. I. Pérez, L. Pego. *La suspensión individual de derechos en supuestos de terrorismo: especial consideración de la detención incomunicada*. 2009.
- A. Gozalo, E. Jiménez, L. Vozmediano. *¿Menores o extranjeros? Análisis de las políticas de intervención sobre menores extranjeros no acompañados*. 2010.
- M. Arnosó, M. Mazkaran, A. Arnosó, S. Luciani, A. Villalón, A. Otaegi. *Acceso de la población inmigrante en la Comunidad Autónoma Vasca a los servicios y prestaciones*. 2011.

Materiales didácticos

- G. Azkarate, L. Errasti, M. Mena. *Materiales para la educación en Derechos Humanos (E. Secundaria)*. 2000.
- Varias autoras (IPE). *Nuestros derechos (E. Primaria)*. 2001.
- E. Acero, I. Mier. *Los derechos humanos en juego (E. Secundaria)*. 2001.

- Mugarik Gabe. CD *Sortuz / Generando*. 2004.
- Trabajos de alumnos. *Gure eskubideak / Nuestros derechos*. 2004.
- *CiberBullying. Material didáctico para la prevención del acoso por medio de las nuevas tecnologías*. 2008.
- *Ventanas. Una Aventura REAL en un Mundo VIRTUAL. Disfrutar de Internet... sin caer en la Red*. 2008.

Colección «Jornadas sobre derechos humanos»

- *El derecho a la no discriminación por motivo de raza*. 1997.
- *Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*. 1998.
- *Los derechos no caducan con la edad: el año internacional de las personas mayores*. 1999.
- *Una cultura de paz: cimiento para los derechos humanos*. 2000.
- *Responsabilidad penal de los menores: una respuesta desde los derechos humanos*. 2001.
- *Derechos humanos y nuevas tecnologías*. 2002.
- *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*. 2003.
- *El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro*. 2004.
- *Nuevas familias y principio de igualdad: un debate abierto*. 2005.
- *El Ararteko: un Ombudsman para el siglo XXI*. 2006.
- *La participación ciudadana en las decisiones sobre infraestructuras de incidencia ambiental o con impacto social. IV Foro de reflexión y participación ciudadana: La participación ciudadana: ¿ficción o realidad?* 2007.
- *Salud mental y derechos de las personas*. 2008.
- *Los sistemas de protección de la infancia y sus retos*. 2009.
- *Hacia una revisión de las políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal*. 2010.



ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoria del Pueblo

www.ararteko.net