

The logo for ARARTEKO, featuring the name in a lowercase, sans-serif font with a red dot above the 'a'.

Herriaren Defendatzaillea
Defensoría del Pueblo

WWW.ARARTEKO.EUS

A large silhouette of a woman and a child. The woman is on the left, pointing her right arm towards the left. The child is on the right, looking towards the woman. The background is a light, hazy sky with some green foliage at the bottom. There are decorative geometric shapes in shades of green and red scattered around the silhouettes.

Informe anual al Parlamento Vasco 2014

informe de la oficina de la infancia y la adolescencia

INFORMES ANUALES

ISSN 2255-484X



12

9 772255 484003



INFORMES ANUALES

Informe anual al Parlamento Vasco 2014

informe de la oficina de la infancia y la adolescencia



Vitoria-Gasteiz 2015

Esta obra está bajo una [licencia Creative Commons Attribution 3.0 Unported \(CC BY 3.0\)](#)



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

Formatos y ediciones:

También en papel, [RTF](#) y [XML](#)

Edición en euskera: [Eusko Legebiltzarrarentzako urteko txostena 2014. Haur eta Nerabeentzako Bulegoaren txostena](#)

Edición divulgativa: [Resumen del Informe anual al Parlamento Vasco 2014](#)

Para acceder a las publicaciones del Ararteko:

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

ARARTEKO

Diseño, maquetación, impresión y aplicaciones multimedia: Otzarreta Comunicación

ISSN-e 2255-4947

The background features a light green and white color scheme. In the upper left, there are several overlapping squares and rectangles in shades of green and orange. In the lower left, there are several dashed lines forming a grid-like pattern, also in shades of green and orange. The central focus is the silhouette of two children, a girl on the left and a boy on the right, both looking towards the left. The girl is pointing her right arm towards the left. The boy is looking down at something in his hands. The word 'Índice' is written in a bold, black, sans-serif font on the right side of the image, overlapping the boy's silhouette.

Índice

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
CAPÍTULO I.	
Contexto normativo y organizativo	13
1. El marco de actuación 2010-2014	15
2. Marco normativo y competencial	15
CAPÍTULO II.	
¿Vulneración de derechos? Quejas, consultas y actuaciones de iniciativa propia	19
1. Expedientes de queja de o relativos a niños, niñas y adolescentes: un acercamiento cuantitativo	21
2. Las temáticas analizadas:	24
2.1. Educación	24
2.2. Familia	28
2.3. Servicios sociales para la infancia en desprotección	32
2.4. Actividades culturales, deporte y ocio	46
2.5. Sanidad	48
2.6. Justicia	52
2.7. Niños y niñas en situación de pobreza	53
2.8. Otros: hijos e hijas de personas extranjeras; niños, niñas y adolescentes <i>lgtb</i> ; niños, niñas y adolescentes expuestos a la violencia de género; “bebés robados”; resto de ámbitos	56
CAPÍTULO III.	
La voz de nuestros niños, niñas y adolescentes: el Consejo de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko	61
CAPÍTULO IV.	
Actuaciones para contribuir a crear una cultura de respeto a los derechos de la infancia	65
1. Conmemoración del 25 aniversario de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño	67
2. Colaboración con agentes sociales	67
3. Colaboración con organismos y recursos institucionales	68
4. Participación en actos	69
5. Página web para menores y materiales didácticos	69
CAPÍTULO V.	
Valoración del estado de los derechos de los niños, niñas y adolescentes	71
CAPÍTULO VI.	
Anexos	79
Índice de gráficos y tablas	81
Normativa sectorial	82

PRESENTACIÓN

El documento que a continuación se presenta recoge los elementos más significativos de la actividad desarrollada en el año 2014 por la Oficina para la Infancia y la Adolescencia del Ararteko. Recordamos su formato de Informe anexo, esto es, un documento que, siendo parte de un todo integrado como es el informe anual del Ararteko 2014 al Parlamento Vasco, es susceptible de ser leído de manera independiente. Refleja así la realidad organizativa y funcional de la institución en lo concerniente a este colectivo especialmente vulnerable: formando parte indisoluble de la actividad de la institución 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 cinco capítulos y un sexto de anexos y normativa sectorial. El primero marca el contexto 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.

El capítulo III se detiene en la actividad desarrollada por nuestro órgano de participación de niños, niñas y adolescentes por excelencia: el Consejo de Infancia y Adolescencia. Su estructura, su funcionamiento y, sobre todo, la voz propia de nuestras niñas, niños y adolescentes sobre la temática abordada a lo largo de todo este año 2014 quedan recogidos en sus páginas...

El capítulo IV aglutina diversas actuaciones bajo el nexo de contribuir a la creación de una cultura de respecto a los derechos de la infancia. Lo más destacado del año es, sin lugar a dudas, los actos por la conmemoración del 25 aniversario de la aprobación por Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño, apartado que se completa con otros dedicados a la participación en foros de intercambio de conocimiento, la colaboración con otros agentes sociales e institucionales, la edición de materiales didácticos o la web del Ararteko para niños y niñas de 6 a 11 años.

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

Contexto
normativo
y organizativo

Cap. I

CONTEXTO NORMATIVO Y ORGANIZATIVO

La actividad desarrollada por la Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko a lo largo de 2014 se orienta conforme a los principales ejes estratégicos de la institución, sobre los que se ha trabajado a fondo este año, así como a las líneas de actuación dibujadas para la Oficina en el horizonte temporal 2010-2014. Estas opciones de la planificación 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 líneas de trabajo de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, así como a ofrecer las principales leyes, decretos y reglamentos que constituyen el contexto normativo de actuación.

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 2010](#) 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 2014 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.

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

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

- 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 desgrana cuatro grandes grupos de derechos, a saber: **Provisión**, refiriéndose al derecho a poseer, recibir o tener acceso a ciertos recursos y servicios, a la distribución de los recursos entre la población infantil y adulta; **Promoción**, apuntando al derecho al desarrollo integral y los más altos niveles de salud y educación; **Protección**, que consiste en el derecho a recibir cuidado parental y profesional, y a ser preservado de actos y prácticas abusivas; y **Participación**, que expresa el derecho a hacer cosas, expresarse por sí mismo y tener voz, individual y colectivamente.

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

Aun siendo opcionales (facultativos), España también firmó (2000) y ratificó (2002) dos protocolos que abundan en dos cuestiones particulares, ambas del ámbito de la protección: [el Protocolo facultativo de la CDN relativo a la participación de los niños en los conflictos armados](#) y [el Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía](#). En abril de 2014, tres meses después de la ratificación del 10º Estado parte, entró en vigor el [III Protocolo facultativo de la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones](#), firmado en 2012 y ratificado en 2013 por España.

Como ya decíamos en el informe 2012 al destacar la importancia del protocolo, establece un mecanismo para que los niños, niñas y/o sus representantes puedan presentar una denuncia ante un comité internacional [especializado](#) en la

defensa de sus derechos, cuando crean que éstos han sido vulnerados, ampliando y fortaleciendo así el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. De esta manera, además llegará la voz directa de niños y niñas al Comité de los Derechos del Niño, que podrá disponer de esta información junto a la que hasta la fecha le llega de los informes de los estados y las organizaciones sociales para su tarea de “examinar los progresos consumados de los Estados parte” en el cumplimiento de la CDN y sus protocolos.

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 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 niño y la niña, tanto a nivel estatal como europeo, que reciba sus solicitudes y quejas, vele por la aplicación de las leyes que les protegen e informe y oriente la acción de los poderes públicos a favor de los derechos de niños y niñas; la elaboración de una Carta comunitaria de derechos de la infancia con un contenido mínimo que propone.

Es digna de mención también la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(parte del Tratado de Lisboa\)](#) que, en lo tocante a menores consagra el derecho del menor a ser oído, la consideración del interés superior del menor y el derecho a mantener contactos con sus progenitores. En su desarrollo, dos hitos importantes: la comunicación [«Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia»](#) de la Comisión Europea (2006), que establece estructuras para reforzar la capacidad de las instituciones de la UE para afrontar los problemas de los derechos del niño y sienta los cimientos de unas políticas basadas en hechos con objeto de acelerar la interacción con los interesados; la [«Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño»](#) (2011),

que se centra ya en un determinado número de medidas concretas en ámbitos en los que la UE puede aportar un auténtico valor añadido, tales como la justicia accesible a los niños, protegiendo a los niños que se hallan en situaciones vulnerables y luchando contra la violencia que afecta a los niños dentro y fuera de la Unión Europea.

El 19 de diciembre de 2014 el Congreso de los Diputados ratificó el “*Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños*”, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996. Este instrumento, firmado ya en 1997 por España y con entrada en vigor el próximo 1 de abril de 2015, prevé medidas para promover los derechos de los niños y las niñas en los procedimientos de familia ante un tribunal. Señala expresamente como derechos procesales el derecho a ser informado y expresar su opinión en los procedimientos y el derecho a solicitar la designación de un representante especial, además de relacionar algunos otros derechos procesales posibles. Apunta algunas cuestiones básicas respecto al papel de las autoridades judiciales y al de las personas representantes del niño o la niña, además de proponer el fomento de la práctica de la mediación como fórmula para prevenir o resolver las controversias, evitando los procedimientos que afecten a los niños y niñas ante una autoridad judicial.

En todo caso, los principios de la Convención de los Derechos del Niño expuestos más arriba forman ya parte del ordenamiento jurídico del estado español en la medida en que fueron 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 sobre los Derechos del Niño, establece 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.

La ambiciosa iniciativa de modificación de toda la legislación española de protección a la infancia anunciada en nuestros anteriores informes ha dado un paso importante en 2014, al ser aprobados en Consejo de Ministros a finales de abril los anteproyectos de Ley y de Ley Orgánica de Protección de la Infancia, que pasan así a los órganos consultivos para que emitan sus informes preceptivos.

Como ya se explicó en 2013, esta iniciativa supone la modificación de las principales leyes que regulan la protección

de los menores de edad: la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, la Ley de Adopción Internacional, el Código Civil y algunas otras en modificaciones muy puntuales. Sus principales novedades, también expuestas ya, se refieren a:

- Desarrollo del contenido del principio del interés superior del menor, en línea con lo recogido en la Observación General nº 14 del Comité de los Derechos del Niño expuesta en párrafos anteriores,
- Desarrollo más detallado del derecho del menor a ser oído y escuchado,
- Adaptación de los principios de actuación administrativa y regulación de determinados derechos a nuevas necesidades, como las que presentan los menores extranjeros no acompañados o la violencia contra los niños y niñas.
- Profunda modificación de las instituciones del sistema de protección a la infancia:
 - Principios rectores: prioridad a las medidas estables frente a las temporales, las familiares frente a las institucionales, las consensuadas frente a las impuestas, las nacionales frente a las internacionales.
 - Regulación de las situaciones de riesgo y desamparo; desarrollo y procedimiento para la determinación de la situación de riesgo de desprotección.
 - Regulación del acogimiento familiar: formalización del acogimiento, tipologías, criterios para la idoneidad de las personas acogedoras, derechos y deberes de las familias acogedoras y de los niños y niñas acogidos.
 - Regulación de los recursos residenciales para menores con trastornos de conducta.

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 desgranán los derechos emanados de la Convención de los Derechos del Niño. El resto de la ley se dedica a regular la protección de los niños y niñas en situación de desprotección y desamparo, por lo que será citada de nuevo al referirnos a la normativa sectorial.

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 II de este documento. Las eventuales novedades producidas en 2014 en esta normativa sectorial serán comentadas en la exposición de sus respectivos ámbitos en el capítulo II de este informe.

¿Vulneración de derechos?

Quejas, consultas y
actuaciones
de iniciativa propia

Cap. II

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

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

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

El número de expedientes de queja en los que, de manera expresa, se cita la presencia o se encuentran implicados niños, niñas y adolescentes alcanza en 2014 la cifra de 329 que, respecto a la totalidad de los presentados en la institución del Ararteko supone el 12,4% de éstos. Se encuentran incluidos en este cómputo los expedientes de queja a instancia de parte (296), presentados por personas particulares u organizaciones a través de las distintas vías de acceso establecidas (oficinas, web, correo electrónico) y los expedientes de oficio (33), abiertos a iniciativa de la institución para el análisis y seguimiento de situaciones en las que se sospecha cierto grado de vulnerabilidad o atención inadecuada a las necesidades de grupos de niños, niñas y adolescentes. No han sido contabilizadas, aunque sí merecen ser tenidas en cuenta, las 576 reclamaciones relacionadas con el sistema vasco para la garantía de ingresos y presentadas por familias en las que, en un alto porcentaje, existen menores. De manera estimativa, aplicando los porcentajes que se derivan de la información aportada por el

Departamento de Empleo y Políticas Sociales al Parlamento Vasco¹ en enero de 2015 sobre datos de diciembre de 2014, según los cuales el 26,4% de las personas beneficiarias de la RGI tienen menos de 18 años, podríamos considerar que en otros 152 expedientes de queja se encuentran afectados niños, niñas y adolescentes, todos ellos con el denominador común de encontrarse en situación de escasez de recursos económicos.

En los expedientes de queja a instancia de parte se encuentran incluidos dos supuestos:

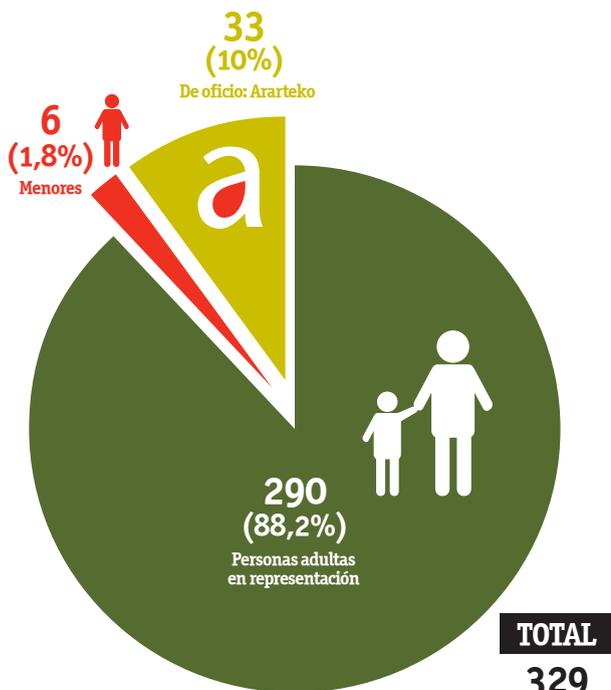
- Las quejas presentadas directamente por adolescentes y jóvenes.
- Las quejas presentadas por personas que representan a niños, niñas y/o adolescentes. En una importantísima proporción esta persona es su padre o su madre, aunque también se da el caso de otros familiares y educadores/educadoras.

Así, en relación con **quién** presenta la queja, podemos afirmar que en 2014 solamente un 2% de estas quejas a instancia de parte ha sido presentado por la o el propio menor que, en la práctica totalidad de los casos, se encuentra en los límites de la mayoría de edad legal. El 98% restante son presentadas por personas adultas, que refieren situaciones en las que hay niños y niñas afectados. De éstas, 21 o el 7,2% tienen por titular a una asociación, organismo colectivo o un particular que actúa como representante del grupo de personas afectadas.

¹ “Respuesta por escrito a las preguntas formuladas por Dña. Txaro Sarasua Díaz, parlamentaria del Grupo Socialistas Vascos, al Consejero de Empleo y Políticas Sociales, en relación con las personas perceptoras de la RGI”. Este porcentaje no difiere del señalado en 2013 (para datos de octubre de 2012) por el Observatorio Vasco de Infancia en su estudio *Pobreza infantil en Euskadi*.

II

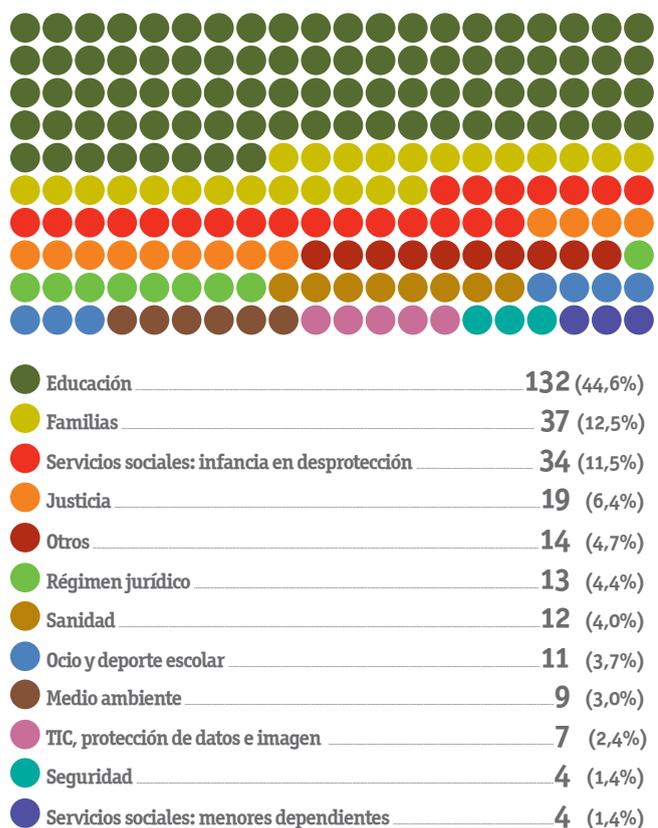
Gráfico 1.
Distribución de las quejas según relación de la persona que la presenta con el o la menor



Fuente: elaboración propia

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

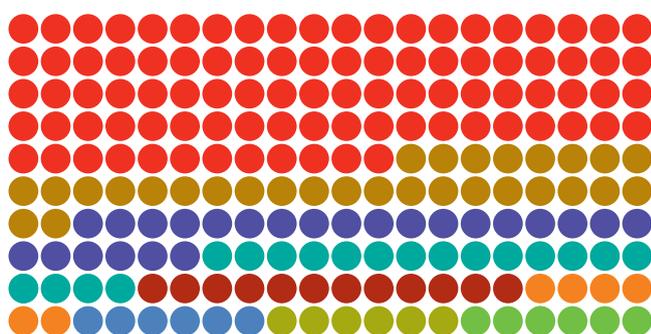
Gráfico 2.
Distribución de las quejas a instancia de parte según ámbito temático



Fuente: elaboración propia

Los ámbitos a los que han atendido las investigaciones de oficio, esto es, aquellas abiertas ante problemas que pueden trascender el supuesto individual o situaciones en la que a juicio de la institución se puede estar viendo comprometido alguno de los derechos de la infancia, son:

Gráfico 3.
Distribución de los expedientes de oficio según ámbito temático



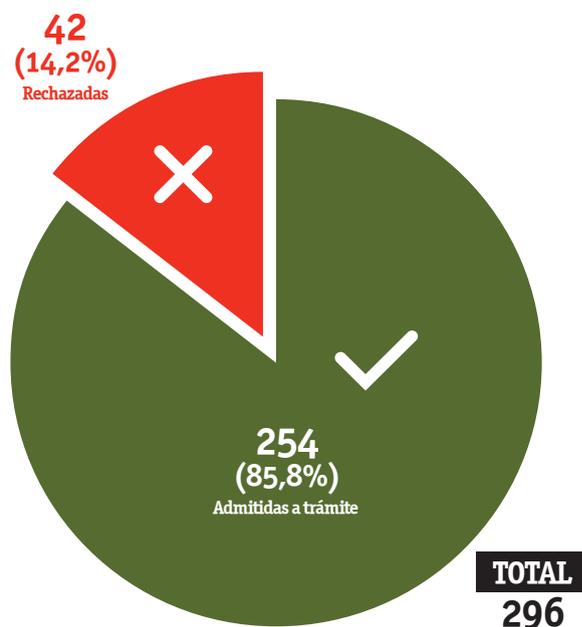
● Servicios sociales: infancia en desprotección	15 (45,5%)
● Sanidad	5 (15,2%)
● Servicios sociales: menores dependientes	4 (12,1%)
● Seguridad	3 (9,10%)
● Otros	2 (6,10%)
● Justicia	1 (3,00%)
● Ocio y deporte escolar	1 (3,00%)
● Pobreza infantil	1 (3,00%)
● Régimen jurídico	1 (3,00%)

TOTAL
33

Fuente: elaboración propia

De las 296 quejas a instancia de parte 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 4.
Porcentaje de quejas rechazadas y admitidas a trámite



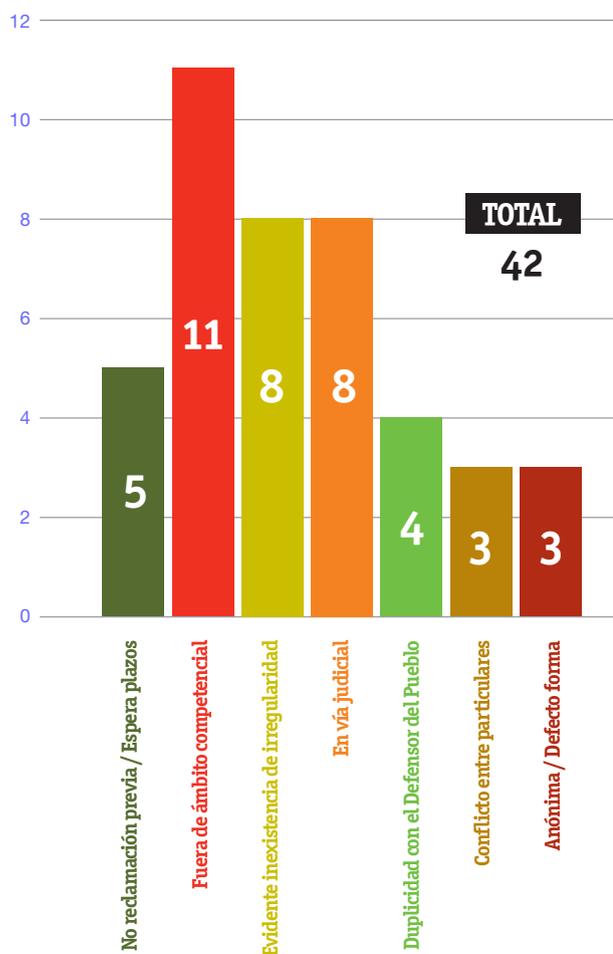
Fuente: elaboración propia

Las tres principales causas para la no admisión de las quejas son: encontrarse fuera del ámbito competencial de la institución (26%) o pendiente de resolución judicial (19%) y la evidente inexistencia de irregularidad (19%). El resto atiende a causas de no haber realizado reclamación previa o estar en plazo legal de respuesta, remisiones a otras defensorías, conflictos entre particulares y defectos 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.

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 las que también damos cuenta en las páginas siguientes.

Gráfico 5.
Quejas rechazadas: motivos del rechazo



Fuente: elaboración propia

2. Las temáticas analizadas

La panorámica cuantitativa de la actividad de la institución del Ararteko en el ámbito de las personas menores en 2014 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.

2.1. Educación

Tal y como se señalaba en las gráficas anteriores, el 40% de las quejas relacionadas con niños, niñas y adolescentes tramitadas este año (el 45% si solo tenemos en cuenta las presentadas a instancia de parte) hacen referencia a situaciones relacionadas con el sistema educativo formal. Para la exposición de lo acontecido en esta área reproduciremos lo recogido 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.

2.1.1. Contexto normativo y social

A pesar del [Acuerdo](#) alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con fecha de 29 de agosto de 2014, que ha llevado a considerar parcialmente solventadas algunas de las discrepancias competenciales manifestadas en torno a la [Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre](#), para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), ello no ha evitado que la Administración vasca se haya visto obligada a acudir al Tribunal Constitucional con el fin de mantener su frontal rechazo a esta reforma educativa y haya promovido también un conflicto positivo de competencia contra el [Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero](#), por el que se establece el currículo de la Educación Básica.

En sus declaraciones públicas, los responsables educativos han venido manifestando de forma reiterada su intención de no adoptar más que las medidas mínimas necesarias tras la entrada en vigor de la LOMCE con el objetivo de proteger al alumnado vasco y asegurar que éste no se vea perjudicado por las posturas de insumisión defendidas por algunos sectores educativos de la CAPV.

De cualquier modo, el propósito declarado del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura de canalizar, de forma consensuada, su rechazo a la LOMCE, a través del [Plan "Heziberri 2020"](#), con el establecimiento de un modelo educativo pedagógico propio, se ha topado también con la oposición de los principales agentes de la comunidad educativa vasca que han dicho no compartir el contenido de los proyectos presentados como futuros currículos de la CAPV.

2.1.2. Motivos de queja

Los motivos de queja en 2014 no se apartan especialmente de los de años precedentes. Desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, la subárea de becas y otras ayudas se consolida como una de las de mayor peso relativo en el conjunto del área (en torno a un 18%), al igual que la referida a la admisión del alumnado, y continúan también teniendo un peso significativo las subáreas relacionadas con derechos y

deberes y con necesidades educativas especiales. Es destacable el protagonismo que están cobrando estos últimos años las quejas referidas a la formación profesional.

2.1.2.a. Admisión del alumnado

De las quejas tramitadas este año 2014, haremos mención a la **queja tramitada a instancia de una joven marroquí que, habiendo trasladado su residencia a la CAPV, deseaba continuar cursando enseñanzas de ESO en modelo A**. Esta joven se había topado con la inicial resistencia de las autoridades educativas que no contemplaban más opción que la de su escolarización en modelo D.

La actuación de esta institución ha quedado reflejada en la [Resolución del Ararteko, de 24 de noviembre de 2014](#) por la que se ha recomendado al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura que reconsidere la escolarización de esta joven y autorice su admisión como alumna de educación secundaria obligatoria de modelo A en el IES Martín de Bertendona de Bilbao, la cual ha sido aceptada.

Al elaborar esta recomendación hemos querido poner en valor la labor de las comisiones territoriales de escolarización con respecto al alumnado de incorporación tardía. Nos hemos remitido a los comentarios que venimos incluyendo en los últimos informes anuales al Parlamento Vasco en los que hemos destacado su innegable contribución al logro de objetivos tan importantes como el de procurar una distribución equilibrada del alumnado, etc. Pero, en esta ocasión, no hemos advertido ningún elemento vinculado a este tipo de objetivos o de necesidades de planificación que pudiera justificar el no considerar la elección efectuada por la interesada.

También es digna de mención la **queja tramitada a instancia de una familia que deseaba que su hijo de dos años iniciara su escolarización en el modelo A de enseñanza**.

En este caso, hemos dictado la [Resolución del Ararteko, de 30 de octubre de 2014](#), recomendando al Departamento de Educación que analice e informe de las posibilidades de procurar la escolarización de este menor de dos años en un centro educativo de modelo lingüístico A.

Al tramitar este caso hemos querido poner de relieve que la posición inicialmente defendida por los responsables educativos de considerar que, una vez que no es posible atender las peticiones de escolarización efectuadas en la inicial solicitud de inscripción, toda petición posterior debe ser tramitada como una solicitud de escolarización formulada fuera de plazo ordinario, suponía desconocer y vaciar de contenido el mandato previsto en la normativa de admisión de alumnos de procurar la asignación de plazas incluso en las etapas en las que no hay garantía o compromiso de escolarización.

Además, por la experiencia de esta institución, esta postura no se correspondía con la práctica habitual de la Administración educativa que, ante supuestos similares, no ha tenido inconveniente en facilitar a las familias toda la información necesaria en torno a las plazas vacantes disponibles, una vez que se ha puesto fin a la adjudicación de segundas y terceras opciones, todo ello, dentro del marco del proceso ordinario de carácter anual, aun cuando no exista un garantía de escolarización como tal.

La respuesta última de los responsables educativos, que se han mostrado dispuestos a considerar incluso una solicitud de ampliación de ratio por parte de alguno de los centros que habían sido elegidos por la familia debido al modelo educativo impartido en ellos, ha hecho que consideremos que la recomendación ha sido aceptada.

2.1.2.b. Derechos y deberes

Este año 2014 ha destacado por su singularidad la queja promovida en torno a la escolarización de dos **hermanos mellizos** de dos años. Al abordar nuestra intervención, hemos entendido que la autonomía pedagógica, de organización y de gestión que tienen garantizada los centros que configuran la escuela pública vasca no debe ser óbice para que la Administración educativa pueda entrar a formular posibles orientaciones a las que habitualmente se suele hacer remisión expresa en las resoluciones de comienzo de curso.

Hoy día se insiste en que separar de forma habitual los gemelos o mellizos en el inicio de su escolarización en aulas distintas carece de rigor científico y que lo aconsejable es que, con el inicio escolar, la decisión sobre la ubicación en las aulas responda a una valoración de las circunstancias especiales de cada par de gemelos o mellizos, lo que lleva a reivindicar el papel que a este respecto deben jugar las familias, en tanto que son las que mejor conocen a sus hijos en ese primer momento de iniciar su escolarización, sin perjuicio de que, más adelante, sea su seguimiento educativo el que vaya determinando la toma de nuevas decisiones con respecto a su modo de escolarización.

El departamento se ha mostrado receptivo a la buena práctica sugerida desde esta institución para que los padres y madres puedan participar en la toma de decisión sobre la escolarización, en una misma aula o en distintas aulas, de hermanos gemelos o mellizos.

2.1.2.c. Alumnado con necesidades educativas especiales

En este capítulo de necesidades educativas especiales han surgido voces preocupadas por la atención educativa que se está ofreciendo a este alumnado necesitado de **apoyos específicos**. Queremos apelar a la disposición a colaborar que han mostrado los responsables educativos para tratar de evitar

que se puedan producir retrocesos en los niveles de atención alcanzados. Creemos también que esta disposición a colaborar debe hacerse extensiva a otras realidades educativas como es la del alumnado afectado por **enfermedades raras**.

Continúan llegando quejas relativas a la respuesta educativa que se ofrece a alumnos y alumnas con condiciones personales de sobredotación, de igual manera que las asociaciones que defienden los derechos de las personas sordas continúan remitiendo quejas sobre la falta de intérpretes (véase apartado III.03, sobre personas con discapacidad, del informe general), en especial en determinados estudios de formación profesional.

En todo caso, lo que sigue siendo irrenunciable es llevar a cabo una evaluación y seguimiento del **Plan Estratégico de Atención a la Diversidad en el marco de una Escuela Inclusiva** en la seguridad de que esta labor contribuirá a mejorar la respuesta educativa que se ofrece al alumnado cuya situación es motivo de quejas repetidas.

2.1.2.d. Planificación o programación educativa

En ocasiones, las quejas recibidas con motivo de los procesos de admisión del alumnado están relacionadas con cuestiones de mayor calado relacionadas con la planificación o programación educativa. De las tramitadas recientemente, consideramos que es demostrativa de ello la **queja promovida por una familia preocupada por las posibilidades de escolarización de su hija en la zona de Casco Viejo-Ibaondo de Bilbao** en la que se ubica el domicilio familiar.

Esta queja nos ha permitido interesarnos, ante el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, por el cumplimiento de la recomendación formulada por el Consejo Escolar de Euskadi para que se atendiera la escasez de oferta detectada en esta zona y comprobar el esfuerzo que ha sido realizado con el fin de ampliar la oferta educativa en el modo recomendado.

Por otra parte, un año más, debemos hacer referencia al conflicto que se vive en la localidad vizcaína de **Sopuerta** donde un grupo de madres y padres (AMPA Handitzen) demanda la **implantación de una oferta pública de educación primaria en la El La Baluga**.

Asistimos con preocupación a los incidentes que tuvieron lugar al inicio del presente curso escolar 2014-2015. Por ello insistimos, más que nunca, en que la Administración educativa no puede dejar de considerar su responsabilidad en lo que se refiere a la programación de una oferta educativa que dé cumplida respuesta a esta demanda que trata de promover en Sopuerta una oferta educativa pública también en la etapa de educación primaria.

En otras ocasiones, las quejas relacionadas con cuestiones de planificación o programación educativa guardan relación a su vez con otras demandas educativas como la de propiciar un reparto más equilibrado del alumnado que contribuya a la mayor inclusión o integración del alumnado de origen extranjero. Es el caso de la queja que en estos momentos estamos tramitando a instancia de la **AMPA Burunzpe del CEIP Sasoeta Zumaburu**, que reivindica un nuevo mapa escolar para el municipio guipuzcoano de **Lasarte-Oria**.

Este año 2014 se ha puesto fin a la actuación que hemos venido desarrollando en torno a la **presencia de personal ayudante para las aulas de dos años en centros públicos dependientes de la Administración educativa** con el dictado de la [Resolución del Ararteko, de 6 de marzo de 2014](#).

Los actuales responsables del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, como ya se recogía en el informe de 2013, decían ser conscientes del problema que representan estas contrataciones ajenas al sistema ordinario de contratación de personal docente, pero su intervención con las direcciones de los centros y las asociaciones de madres y padres se había limitado a evitar la renovación de las contrataciones existentes.

Por ello, en la resolución dictada hemos puesto de manifiesto que permitir que esta situación pueda continuar y se pueda prolongar en el tiempo es tanto como admitir que determinados centros educativos puedan apartarse de los criterios de atribución de recursos que han sido establecidos para la generalidad de los centros educativos de la CAPV y dotarse de recursos humanos ajenos a los gestionados por la Administración educativa, lo que en definitiva compromete y pone en riesgo la igualdad en las condiciones de escolarización del alumnado de dos años; todo ello salvo que el Departamento entienda que este personal de apoyo es necesario para asegurar una oferta educativa de calidad, en cuyo caso debería dotar de tales recursos, con personal propio, la totalidad de las aulas de dos años de los centros dependientes de la Administración educativa.

El Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura ha aceptado la recomendación formulada por esta institución.

2.1.2.e. Formación profesional

Como decíamos al inicio de este punto 2.1.2., en 2014 se ha mantenido la tónica que destacamos en 2012 por primera vez con respecto al incremento de quejas referidas a las enseñanzas de formación profesional y que atienden, básicamente, a dos cuestiones: la **falta de plazas suficientes** para atender la demanda creciente de este tipo de estudios; los incidentes en las **pruebas de acceso a ciclos formativos de grado superior** cuando se trata de candidatos que, habiendo superado previamente un ciclo de grado medio,

confían en quedar exentos de la parte específica de la que consta la prueba.

De manera particular, queremos destacar en este apartado la queja promovida en relación con la **utilización de materiales con riesgo radiológico en centros educativos de formación profesional**.

En el curso de la intervención iniciada en torno a esta queja, desde fuentes de departamento nos han comunicado que se ha enviado una exigencia a todos los centros educativos que imparten ciclo formativo de grado medio de “Soldadura y calderería” o el ciclo de grado superior de “Construcciones metálicas”, en toda la Comunidad Autónoma de Euzkadi, para que sustituyan los electrodos con torio o toriados, por los de Cerio, lantano o Circonio, de acuerdo a la Nota técnica de prevención elaborada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo en torno a este tipo de riesgos radiológicos.

2.1.2.f. Centros educativos

La queja tramitada en relación con el **CEIP Luis Briñas Santutxu de Bilbao** nos ha permitido corroborar la buena disposición de los responsables educativos para tratar de dar solución, dada su condición de edificio protegido, a las necesidades de crear un espacio abierto, pero a la vez cubierto, destinado a los recreos del alumnado de infantil y primaria.

Otra de las quejas tramitadas nos ha llevado a poner de relieve la competencia del consejo escolar de los **centros concertados** para la toma de decisiones relacionadas con el **horario escolar** sin la necesidad de solicitar la opinión de las familias, más allá de la representación con la que éstas cuentan en el seno del propio consejo.

2.1.2.g. Transporte escolar

Este año se ha puesto fin a la intervención realizada a instancia de una familia que entendía que la actual organización de este servicio resulta discriminatoria para el **alumnado con discapacidad**.

En la resolución dictada al efecto hemos concluido que el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura debe anteponer, en la medida de lo posible, la organización de itinerarios de transporte escolar con autobuses adaptados para favorecer la inclusión del alumnado con necesidades educativas especiales vinculadas a discapacidad física, psíquica o sensorial. Cuando ello no sea viable y las familias se vean obligadas a tomar parte en las convocatorias de asignaciones individualizadas de transporte escolar con el fin de sufragar el coste del servicio de transporte empleado, hemos considerando que el departamento debe concretar el alcance de la

intervención de las direcciones de los centros educativos con el fin de que la actuación posterior de la Comisión de Valoración en el momento de la concesión de las ayudas no pueda truncar las legítimas expectativas que hayan sido generadas a las familias, Y hemos entendido, en fin, que el departamento debe tratar de anticipar la publicación de las órdenes anuales de convocatoria de estas asignaciones individualizadas para de este modo adelantar en lo posible la concesión de las ayudas solicitadas.

De igual modo, con el dictado de la **Resolución del Ararteko, de 28 de enero de 2014** se ha finalizado la actuación ya presentada en el informe de 2013 y desarrollada con motivo de la queja en la que se cuestionaba que la Administración educativa pueda señalar la escolarización en un centro privado concertado próximo al lugar de residencia, pese a la existencia de una oferta en centros públicos en zonas limítrofes, haciendo depender de ello el reconocimiento del servicio complementario del transporte escolar.

La recomendación formulada no ha sido aceptada por el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura. Por ello, debemos poner de relieve que se ha producido un cambio evidente ya que nunca hasta ahora, y así nos consta por la tramitación de otros expedientes de queja, la Administración educativa se había negado a reconocer el servicio complementario de transporte escolar al alumnado que se veía obligado a acudir a centros públicos de zonas o municipios distintos, debido a la falta de plazas públicas en la zona o municipio de residencia y ello pese a la posible existencia de una oferta educativa por parte de centros concertados. Las razones esgrimidas al respecto han estado referidas a la necesidad de procurar una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados al transporte escolar así como de evitar posibles disfunciones en la planificación educativa programada.

2.1.2.h. Comedores escolares

En el apartado de comedores escolares se ha planteado la posibilidad de ajustar las **ratios de monitores** en aquellos supuestos en los que la **incorporación de comensales eventuales** tenga visos de una mínima continuidad, debido a circunstancias sobrevenidas en los que los progenitores necesiten conciliar su vida profesional y familiar, etc.

En esta institución hemos entendido, sin embargo, que las limitaciones existentes para el posible ajuste de las ratios de monitores en las actuales instrucciones para el funcionamiento de los comedores escolares en régimen de gestión directa son resultado de una decisión objetiva y razonada y, por tanto, no arbitraria, que ha sido adoptada por los responsables educativos en el ejercicio de la facultad discrecional que les ha sido reconocida para el establecimiento de tales instrucciones.

2.1.2.i. Becas y otras ayudas al estudio

Por último, a pesar del peso importante (por volumen) de las quejas relativas a estas cuestiones, las causas que las motivan no presentan novedades de relieve respecto de otros informes anteriores. El grueso de ellas trae causa de la demora en resolver los recursos interpuestos, al que se unen disconformidades con desestimaciones y desacuerdos con las exigencias previstas en las convocatorias, sobre todo los requisitos de orden económico.

La valoración de la decisión adoptada por la Administración educativa con respecto a las becas de excelencia académica, recogida en la resolución con la que se ha puesto fin a la actuación de esta institución sobre esa cuestión, no es comentada en este informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia por quedar encuadrada en el ámbito universitario, pero hay referencia a los consideraciones y conclusiones en el apartado II.02 del informe general.

2.1.2.j. Convivencia escolar

Tampoco este año han faltado quejas de familias de alumnos y alumnas que han requerido, una vez más, la pronta reacción o intervención de la Administración educativa ante situaciones de conflicto, que, en general, se han conducido de forma adecuada.

Mantenemos nuestra participación en el Pleno del Observatorio Vasco de la Convivencia, aun cuando este año, como ya sucedió en 2013, no haya sido convocado. En todo caso, las medidas y actividades desarrolladas en el marco del proyecto europeo Rainbow Has, del que esta institución es coordinadora, así como la participación en la iniciativa *Grupo Estable: Escuela Segura* relacionadas con la lucha contra la discriminación por razón de la orientación sexual, la prevención del acoso homófobo y, en definitiva, la generación de escuelas como espacios seguros para la convivencia en diversidad, nos continúan procurado una colaboración significativa y cercana con los distintos agentes preocupados y ocupados en la mejora de la convivencia en las comunidades educativas.

2.2. Familia

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

políticas públicas de apoyo a las familias, así como con cualquier otra actuación pública que tenga por objeto la atención a las mismas.

2.2.1. Como novedad **normativa** hemos de citar el Real Decreto Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores que introduce, en su artículo 1, diversas modificaciones en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y, en lo que nos toca, modifica el artículo 37 de la citada ley en el sentido de extender a todos los trabajadores y trabajadoras la posibilidad de acogerse a medidas de conciliación hasta la edad de 12 años de sus hijos e hijas a cargo, equiparando así los derechos de conciliación de las personas trabajadoras por cuenta ajena a los derechos de las empleadas y empleados públicos.

Esta reforma legal viene a superar el agravio comparativo percibido por los trabajadores y las trabajadoras por cuenta ajena del sector privado, que habían visto su reflejo en quejas recibidas por esta institución en años anteriores.

2.2.2. Los motivos de insatisfacción reflejados en las quejas

Al igual que sucediera en años anteriores, un número importante de quejas recibidas en esta área en 2014 se ha referido al retraso en la tramitación y recepción de las ayudas derivadas de la aplicación, tanto del [Decreto del Gobierno Vasco 177/2010](#), sobre ayudas a la conciliación de la vida laboral y familiar, como del [Decreto 255/2006](#), de ayudas por hijos e hijas, así como al retraso en la resolución de los recursos de alzada interpuestos por los solicitantes de ayudas. Estos expedientes se han resuelto positivamente, una vez que se han activado en el Gobierno los medios necesarios para hacer frente a los pagos, con lo que las personas reclamantes han visto satisfechas sus expectativas de cobro. La excepción han sido, sin embargo, las solicitudes de ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral presentadas a partir del 1 de marzo de 2014.

En el mes de septiembre el Gobierno Vasco informaba del agotamiento del crédito presupuestario destinado a las ayudas para la conciliación para el año 2014, crédito con el que se habían podido atender las solicitudes presentadas hasta el mes de febrero de 2014. Las numerosas personas reclamantes trasladan en sus quejas su malestar ante el anuncio, ya que contaban con esos ingresos para compensar la reducción de sus salarios por haberse acogido ya a alguna de las medidas de conciliación (excedencia, reducción de jornada, contratación de cuidadores).

En el marco de una de las quejas recibidas, hemos dirigido al Departamento de Empleo y Políticas Sociales la [Resolución](#)

del Ararteko de 10 de diciembre de 2014, por la que se le recomienda que mantenga el nivel económico y la universalidad de las ayudas a las familias para la conciliación de la vida familiar y laboral, adecúe las partidas presupuestarias destinadas al programa de ayudas a la conciliación a las necesidades existentes e incorpore criterios que permitan un reparto más justo de las ayudas.

Las principales consideraciones que hace esta institución y que se exponen con más detenimiento en la citada resolución, atienden a las siguientes cuestiones:

- El malestar manifestado por la ciudadanía dice mucho de una sociedad que valora como un bien social el cuidado intrafamiliar y no quiere renunciar a su derecho a la conciliación. Los poderes públicos no pueden obviar esta demanda social.
- El Departamento de Empleo y Políticas Sociales ha cumplido con los requisitos que establece la normativa reguladora en materia de ayudas económicas a la conciliación, sujetas a disponibilidad presupuestaria, en cuanto a la publicidad del agotamiento del crédito y la posibilidad de abonar las ayudas con cargo al presupuesto del próximo ejercicio.
- Del análisis del crédito presupuestario y la demanda real de los ejercicios anteriores se desprende que el crédito dispuesto no responde a las necesidades sociales y a la previsión de la demanda, lo que exigiría una mejor adecuación del crédito a la realidad social y las necesidades detectadas.
- En un escenario de recursos económicos limitados y necesaria priorización no parece adecuado que el único criterio utilizado sea el estricto orden cronológico de presentación de las solicitudes, lo que haría adecuado la incorporación de criterios que permitan un reparto más justo de las ayudas.

El Departamento ha respondido a nuestra recomendación informando de que no tiene previsto introducir modificaciones en la universalidad en el acceso a las ayudas por conciliación. Informa, también, de que la [Ley 5/2014, de 23 de diciembre](#), por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2015 establece un crédito presupuestario de más de 31 millones de euros para estas ayudas, lo que supone un incremento del 81,13% respecto al año anterior. El Departamento considera que este incremento permitirá atender aquellas ayudas presentadas en 2014 que no pudieron ser atendidas por la finalización del crédito, sin necesidad de que las personas solicitantes tengan que presentar nuevamente la solicitud. Por último, considera que la introducción del criterio de la renta familiar estandarizada, prevista para 2015 con la entrada en vigor de la modificación del decreto regulador de las ayudas para la conciliación, aportará un trato más equitativo a los distintos tipos y situaciones familiares. Esta institución

comparte tal valoración, siempre y cuando el crédito permita atender a todas las solicitudes presentadas en el año.

Un último grupo de quejas, también recurrentes, tiene por motivo la denegación de las ayudas por incumplimiento de algunos de los requisitos de acceso a las mismas, como la vecindad administrativa en la CAPV para acceder a las ayudas por nacimiento de hijos o hijas. Ya en el informe de 2013 exponíamos la casuística y la valoración de esta institución al respecto, proponiendo mejoras en la información a facilitar a las personas interesadas, desde la propia incoación del procedimiento.

En este punto deseamos insistir, como lo venimos haciendo en años anteriores en la conveniencia de automatizar la concesión de las ayudas por nacimiento de hijos e hijas, sin que deban pender de un trámite de solicitud, cada vez más complejo para las personas interesadas, que, sin duda, está excluyendo de la percepción de estas ayudas, en la práctica, a muchas personas potencialmente beneficiarias de las mismas.

2.2.3. El interés superior de niños, niñas y adolescentes en los procesos de separación y divorcio

Continúan llegando a esta institución quejas relacionadas con la custodia compartida, cuestión sobre la que esta institución ya se pronunció en 2010 en su [Recomendación general del Ararteko 1/2010](#) y en manifestaciones sucesivas hasta la fecha. La postura institucional, en síntesis, viene a decir que, al regular el régimen de custodia de los hijos e hijas tras la ruptura de la pareja, resulta esencial asegurar un procedimiento que permita, en caso de desacuerdo, desvelar objetivamente las condiciones reales que vive la pareja por lo que respecta al cuidado y educación de sus hijos e hijas, antes, durante y después de la ruptura. Se trata con ello de establecer, sin apriorismos, aquel régimen de custodia que mejor permita conciliar el interés superior del menor con el objetivo de la igualdad y corresponsabilidad de ambos progenitores, que -no debe olvidarse- también contribuye esencialmente al mejor desarrollo de las condiciones de vida de los hijos e hijas.

Relacionado con procesos de separación y divorcio seguimos recibiendo, de igual manera, quejas relativas a las dificultades que algunas personas separadas con hijos e hijas encuentran para ejercer determinados derechos y deberes que, como progenitores, la Ley les asigna. Nos referimos a dificultades para obtener información sobre cuestiones de salud o sobre la evolución educativa de su hijo o hija, a la realización sin su consentimiento de actos administrativos como el cambio de empadronamiento o de centro educativo, a la negativa a emitirle certificaciones relativas a sus hijos e hijas. Esta cuestión fue motivo de pronunciamiento de la institución en la [Recomendación 8/2011, de 15 de noviembre](#). Como entonces, recordando el "derecho de todo niño y toda

niña a gozar de sus padres y la responsabilidad conjunta de estos en cuanto a su desarrollo y educación” (Carta Europea de los Derechos del Niño, arts. 8. 11º), recordando de igual manera que “en caso de separación de hecho, legal, divorcio o nulidad, el hijo/hija tiene derecho a mantener contacto directo y permanente con los dos padres, teniendo ambos las mismas obligaciones” (art. 8. 13ª), debemos insistir en que:

- La ley otorga a padres y madres, con independencia de que convivan o no, la patria potestad sobre sus hijos e hijas menores no emancipados. La separación o el divorcio no deberían ser, por consiguiente, razón para limitar la información y los canales de participación a los que, como titulares de la misma, tienen derecho con el fin de cumplir su obligación de velar por su desarrollo integral.

La patria potestad -regulada en el art. 154 y ss. del Código Civil- es consecuencia legal de la relación paterno-filial. Su titularidad corresponde conjuntamente a ambos progenitores, y comprende una serie de obligaciones y facultades: por un lado, la obligación de velar por los hijos e hijas, tenerlos en compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral y, por otro, la de representarlos y administrar sus bienes.

En consecuencia, mientras no conste lo contrario, debe presumirse que los hijos e hijas menores de edad no emancipados están sometidos a la patria potestad de ambos progenitores, los cuales tienen derecho a recibir toda la información relativa a su evolución educativa, a su salud o a cualquier otro dato que obre en poder de las administraciones públicas y resulte relevante para el ejercicio de tales responsabilidades.

- Dicha limitación sólo estaría justificada en caso de que un Juzgado, de forma expresa, hubiera resuelto limitar o suprimir la patria potestad del padre o de la madre, por causa de un incumplimiento por su parte de los deberes paternofiliales. Ni la separación ni la concesión de la custodia de los menores a uno solo de los progenitores son indicio de que dicha resolución haya sido adoptada.

Los criterios hasta aquí expuestos son válidos con independencia de que, por acuerdo o por resolución judicial, la guarda y custodia de los menores corra a cargo de ambos progenitores o de uno solo. En éste último caso habrá decisiones que, aunque impliquen un ejercicio de la patria potestad sobre aquéllos, sean adoptadas exclusivamente por quien los tenga en su compañía, según prevé el art. 156 del Código Civil. Se trata con ello de velar por la necesaria estabilidad en la vida cotidiana del menor, pero sin afectar a la titularidad de la patria potestad, que seguirá correspondiendo a ambos progenitores por igual mientras no sea limitada por resolución judicial expresa.

En consecuencia, la atribución en exclusiva de la guarda y custodia de los menores a uno solo de los progenitores no supone indicio alguno de que el otro pueda estar incurso en causa de privación de la patria potestad, ni de que su titularidad pudiera encontrarse total o parcialmente limitada. De hecho, ni siquiera tiene por qué obedecer a una valoración, por parte de los tribunales, sobre cuál de los dos es más apto para tenerlos en su compañía.

En cualquier caso, si bien la presencia del progenitor no custodio en el día a día de la vida de sus hijos e hijas vendrá regulada por un régimen de comunicación aprobado judicialmente, ello no supone limitación alguna en cuanto a los derechos y deberes que, como titular de su patria potestad, le corresponden.

- Las administraciones públicas, cada cual en el ámbito de su competencia, deberían adecuar su actuación en esta materia a los criterios expuestos. (...)

Aunque de una naturaleza diferente, pero relacionado con la situación de niños y niñas en procesos de separación y divorcio de sus padres, asistimos con preocupación a la recepción de quejas que, formuladas en torno a distintas cuestiones y ámbitos, reflejan y trasladan serias dificultades de comunicación derivadas de rupturas de pareja con alta conflictividad, en las que los hijos e hijas se ven gravemente afectados. Así, la investigación de algunas quejas relacionadas con dificultades para la realización de gestiones administrativas, denuncias sobre el funcionamiento y las decisiones de los profesionales de puntos de encuentro familiar, informes de éstos y de los Equipos Psicosociales de los juzgados, cambios de centro educativo sin consentimiento del otro progenitor, etc. nos llevan a apelar a la responsabilidad de ambas partes para que, en aras del interés del menor, lleven a cabo un sobreesfuerzo de comunicación, todo ello sin perjuicio de lo que los tribunales dispongan en caso de desacuerdo.

Para solventar estas dificultades, en el caso concreto de la expedición del pasaporte de personas menores de edad, se ha modificado² en 2014 el Real Decreto que lo regula en el sentido de exigir “el consentimiento expreso de quienes tengan atribuido el ejercicio de la patria potestad o tutela con la indicación, por su parte, de que su ejercicio no se encuentra limitado para prestarlo, debiendo en caso contrario suplir su falta con autorización judicial”.

² Real Decreto 411/2014, de 6 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 896/2003, de 11 de julio, por el que se regula la expedición del pasaporte ordinario y se determinan sus características.

2.2.4. Informe extraordinario y otras aportaciones a las políticas públicas de apoyo a las familias

Durante 2014 se ha finalizado y presentado un informe extraordinario dedicado a las políticas de apoyo a las familias, que en un alto porcentaje son familias con hijos e hijas. El impacto de la situación de las familias en las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes y, en consecuencia, en el disfrute efectivo de sus derechos, es innegable, como lo demuestran múltiples expertos y estudios.



El informe extraordinario *Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis y propuestas* recaba la opinión de familias, de expertos y responsables institucionales, además de realizar un análisis comparado de las políticas de apoyo a las familias en un buen número de países europeos. Todo ello con el fin último de contribuir al impulso y refuerzo de estas políticas de apoyo a las familias.

Tras un diagnóstico social, demográfico y del contexto jurídico y normativo, analiza los **principales rasgos que caracterizan las políticas públicas de apoyo a las familias en Euskadi**, tomando como referencia o a la luz de las políticas de apoyo a las familias desarrolladas en distintos países europeos.

Como es habitual en las actuaciones del Ararteko, el informe plantea una serie de recomendaciones dirigidas a las distintas administraciones que desarrollan políticas públicas destinadas a las familias de Euskadi. Las 16 recomendaciones se articulan en relación con los cuatro desafíos detectados:

1. Para el **impulso del liderazgo y la transversalidad** de las políticas de apoyo a las familias se propone, por una parte, un desarrollo más detallado del marco jurídico, que identifique las distintas realidades familiares merecedoras de especiales recursos o protección, de forma que puedan contar con la cobertura y apoyo adecuado desde los instru-

mentos legales que desarrolla la ley vasca de apoyo a las familias. Por otra, mejoras en la organización institucional relativas a la acción coordinada entre instituciones y/o niveles institucionales, dispositivos de información integral y la ampliación de la vigencia temporal del III Plan Interinstitucional de apoyo a las familias, con objeto de poder abordar la totalidad de las medidas en él contempladas, más allá de las prioridades fijadas en la actualidad por aquel para la presente legislatura.

2. Las recomendaciones dirigidas a **reforzar la inversión pública en la familia**, en especial para la compensación de costes de las familias con hijos e hijas, apuntan a:

- Aumentar el esfuerzo de inversión pública en medidas económicas destinadas a compensar los costes de las familias, y en especial de las familias con hijos e hijas, hasta conseguir progresivamente una posición media respecto a la de otros países europeos.
- Orientar el sistema de apoyos económicos a las familias con hijos e hijas hacia un sistema universal y no basado principalmente en deducciones fiscales (como el actual).
- Establecer, en el ámbito de la fiscalidad, medidas de refuerzo de la coordinación sociofiscal –mediante estrategias integrales- y avanzar en el desarrollo de iniciativas piloto que permitan comprobar su impacto.

3. Las extremas dificultades que encuentran las familias en su cotidianidad para **conciliar su vida familiar y laboral** tienen un trascendencia indudable en el envejecimiento poblacional y en el mantenimiento futuro del actual sistema de bienestar, tal y como está concebido actualmente. Desde el Derecho comunitario europeo se están impulsando distintas medidas que exigen cambios estructurales y de valores para avanzar en este cometido y que apuntan, como lo hacen las recomendaciones del informe que apuntan a este objetivo, al impulso de estrategias coordinadas en materia de conciliación, al desarrollo de estrategias de sensibilización, así como a la puesta en marcha de recursos y ayudas efectivas, de vocación universal.

4. El grupo de recomendaciones para potenciar medidas de ámbito sectorial con alto impacto en las familias y a apoyar a familias en situación de vulnerabilidad se dirige a otros sectores con incidencia en las familias: al ámbito de los servicios sociales, sanitario y sociosanitario, para apoyar a las familias con personas en situación de dependencia, con discapacidad y enfermedad; a las instituciones que desarrollan actuaciones dirigidas a la educación y el desarrollo integral de niños y niñas, para el impulso de programas de parentalidad positiva y activar medidas para fomentar la visibilidad de la diversidad de modelos

familiares en los materiales educativos; al sistema de vivienda, para adecuar la oferta a las distintas necesidades familiares a lo largo de la vida; al sistema de garantía de ingresos, para que considere en mayor medida el tamaño familiar e impulse campañas o medidas que mejoren el acceso a las prestaciones sociales de las familias potencialmente demandantes que no acceden a ellas; al ámbito del ocio educativo y la educación en el tiempo libre, para la ampliación suficiente de su oferta.

Las políticas de apoyo a las familias y la diversidad familiar han sido también el objeto de trabajo de las **XXIX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo**, organizadas por el Ararteko y celebradas en Vitoria-Gasteiz en septiembre de 2014.

Como es habitual en estos encuentros anuales, con carácter previo a las jornadas se organizan una serie de talleres de trabajo para profundizar sobre la temática a abordar. En 2014 se han organizado dos talleres diferentes. El primero, celebrado en Pamplona, versó sobre el “*Apoyo a las familias: necesidades compartidas y (+) diversas*”. En él se profundizó sobre las necesidades compartidas por todas las familias, necesidades que, independientemente de su configuración, son de tres tipos: económicas, de tiempo y servicios y de información, orientación y asesoramiento para la crianza. Por otra parte, se analizaron las necesidades específicas que presentan modelos de familia diversos (familias numerosas, familias monoparentales, familias homoparentales, familias reconstituidas y familias acogedoras).

El segundo de los talleres se celebró en Sevilla bajo el título “*Familias vulnerables: políticas públicas y recursos*”. En él se abordaron las necesidades de: 1) las familias en exclusión social o en riesgo de exclusión social (familias inmigrantes y familias de etnia gitana, familias con carencia de recursos personales, sociales o económicos); 2) familias con menores en situación de vulnerabilidad o riesgo (familias en situación de pobreza con menores a cargo, familias en conflicto con menores a cargo, menores expuestos a violencia de género) y; 3) familias con personas dependientes.

Las conclusiones de ambos talleres, por el análisis exhaustivo de la realidad social y de la respuesta pública al respecto, merecen ser mencionadas en este capítulo como pequeños estudios conclusivos. Por otro lado, dado su interés, se presentaron como ponencias ([taller de Pamplona](#) y [taller de Sevilla](#)) en el Curso de Verano (véase capítulo IV del informe general) y supusieron el material principal para la elaboración de la [Declaración](#) que aprobaron los defensores del pueblo con la que culminaron las Jornadas y el trabajo del año en torno a las políticas de apoyo a las familias.

2.3. Servicios sociales para la infancia en desprotección

2.3.1. Contexto social y normativo

A finales de 2014 el Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales ha aprobado la propuesta de Cartera de Servicios y Prestaciones, uno de los **desarrollos normativos** más determinante para el ejercicio efectivo del derecho subjetivo a los servicios sociales proclamado en la [Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales](#). La Cartera de Servicios y Prestaciones define la naturaleza, objetivo, personas destinatarias, requisitos de acceso y si está o no sujeto a copago de cada uno de los servicios y prestaciones económicas recogidos en el catálogo de la Ley 12/2008. Su elaboración se ha desarrollado al unísono, por necesitarse mutuamente, del Mapa de Servicios Sociales, que define la distribución de estos servicios en el territorio para que todas las personas puedan tener acceso a ellos, y de la Memoria Económica, que contabiliza el coste y la financiación de los servicios recogidos en la Cartera.

Es cierto que los servicios sociales para la infancia en desprotección, especialmente algunos de atención secundaria y competencia foral, han sido regulados al amparo de la [Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y la adolescencia](#), pero tanto por el encaje de lo ya regulado en el Sistema Vasco de Servicios Sociales, como por lo que supone de avance en la definición y previsión de dotación de otros servicios (como el de intervención socioeducativa en atención primaria u otros), consideramos de gran valor el acuerdo. Esperamos que su tramitación continúe sin más obstáculos y podamos celebrar en 2015 la aprobación de este decreto tan esperado.

En un nivel mucho más concreto, en 2014 la Diputación Foral de Gipuzkoa ha presentado el “*Protocolo de actuación ante situaciones de desprotección a la infancia y adolescencia entre servicios sanitarios y servicios sociales*” con los objetivos de facilitar una actuación coordinada ante situaciones de desprotección y de consensuar mecanismos y procedimientos de actuación que permitan a las instituciones implicadas cooperar, cada una desde su ámbito de responsabilidad, de forma eficaz, evitando duplicidades y disparidad de criterios y objetivos. Consideramos esta experiencia de gran interés, tanto por el contenido regulado, que debería aportar mejoras importantes en la detección de niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección, como, especialmente, por la implicación de las distintas áreas organizativas y servicios de sistemas sanitario y de servicios sociales (Servicio Vasco de Salud, Centros Hospitalarios, Centros de Atención primaria, Emergencias Sanitarias y Red de Salud Mental de Gipuzkoa, en la parte sanitaria; Servicio de Infancia foral y Servicios Sociales Municipales de todas las Comarcas de Gipuzkoa, en la parte de los servicios sociales). De esta valoración positiva surge el interés por que protocolos similares actúen también en Bizkaia y Araba/Álava, cuestión a la que dedicaremos atención en 2015.

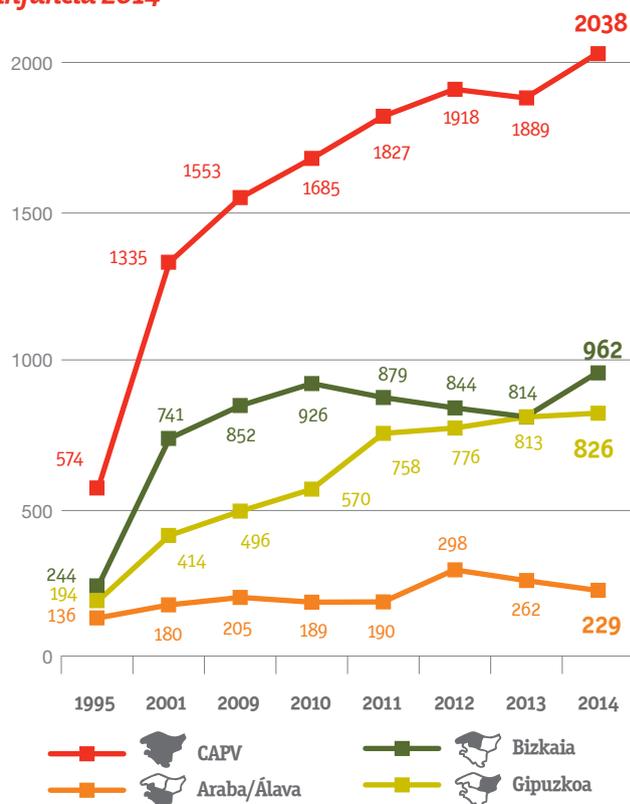
En relación con la **realidad sobre la que actúan** los servicios sociales de atención secundaria para la infancia en desprotección, ha sido práctica habitual de esta institución la inclusión de algunos datos cuantitativos sobre menores atendidos, aun cuando somos conscientes de que esta función es más propia de observatorios o, incluso, de que la información se encuentra recogida en las propias memorias anuales de las instituciones competentes. Creemos, no obstante, que puede tener sentido ofrecerlos por el valor de las series evolutivas (disponemos de datos desde 1995) y por la visión de todo el territorio autonómico.

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 en todos ellos. Esta diferenciación entre expedientes y menores 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 niños, niñas o adolescentes.

La tendencia en constante crecimiento tiene un especial repunte en Bizkaia, que tras tres años de descenso, vuelve a aumentar en más de 150 casos. Este incremento no se debe ya, como lo fue en los años 2008, 2009 o algo antes en Bizkaia, a la llegada a nuestro territorio de menores extranjeros no acompañados, pues como se verá en el apartado 2.3.5. vienen menos y se quedan aún menos. Las buenas prácticas profesionales en detección y notificación, la consolidación de los sistemas de protección y la situación de crisis y precariedad económica (por su incidencia en la desestabilización de algunas familias) pueden ser algunas de las razones que expliquen estos incrementos. Con todo, más de 5.000 niños, niñas y adolescentes vascos han sido atendidos a lo largo de 2014 por los servicios sociales de infancia en desprotección por encontrarse en situación de grave desprotección o desamparo.

Las medidas de protección aplicadas a estos menores 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:

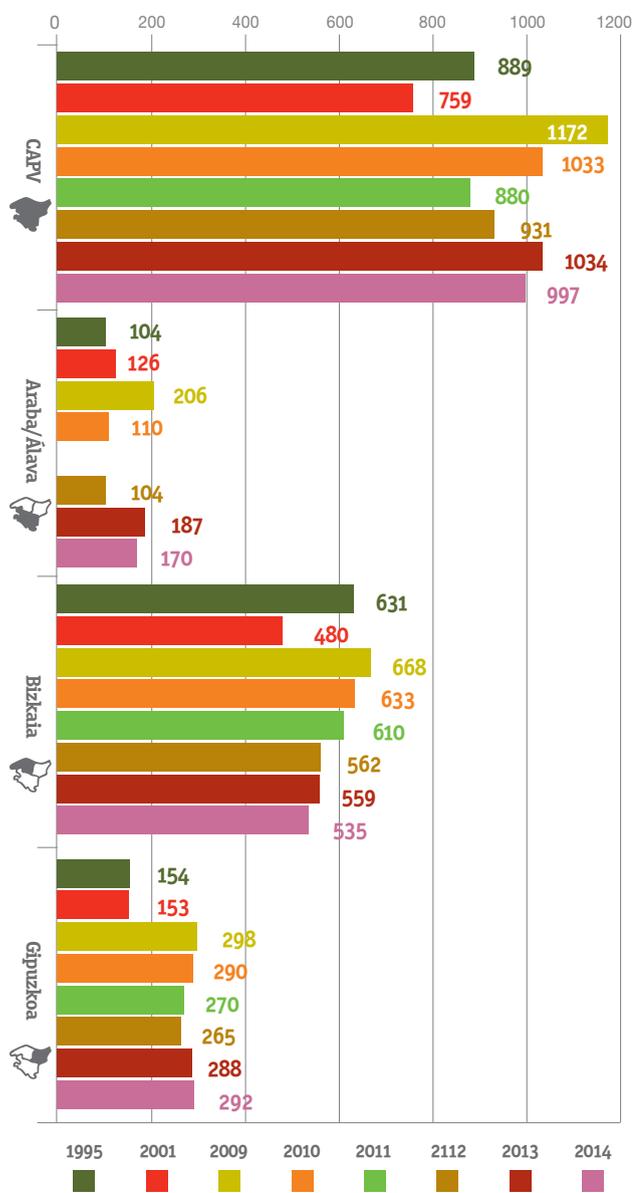
Gráfico 6.
Número de niños, niñas y adolescentes nuevos atendidos por los servicios sociales forales de infancia 2014



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

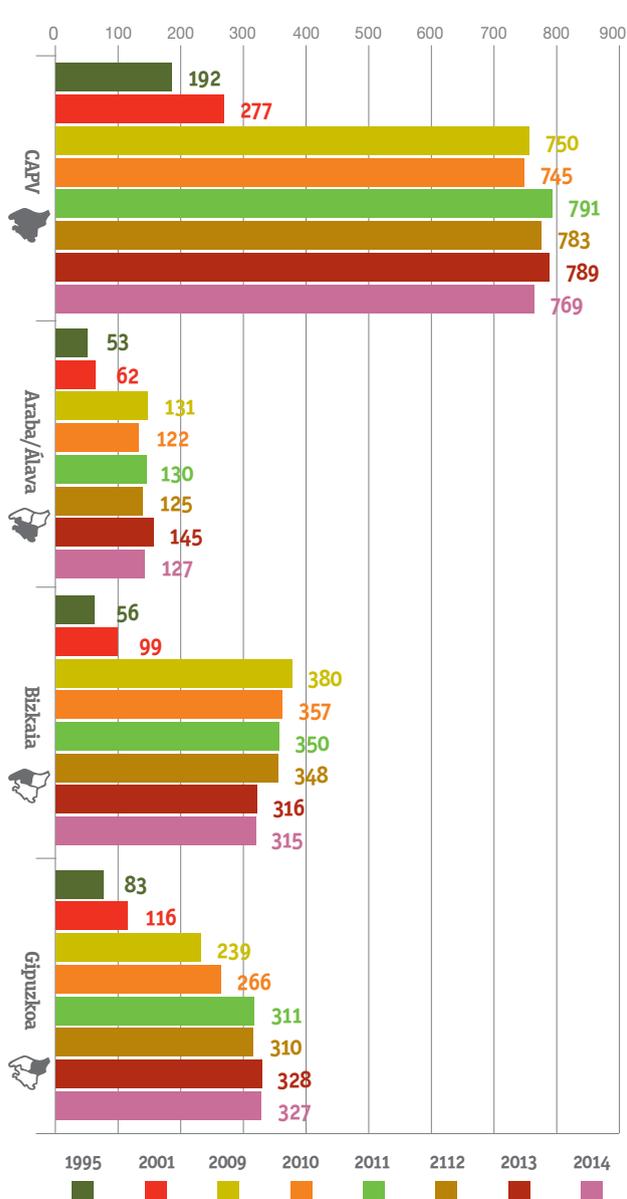
II

Gráfico 7.
Evolución de la medida de acogimiento residencial 1995-2014



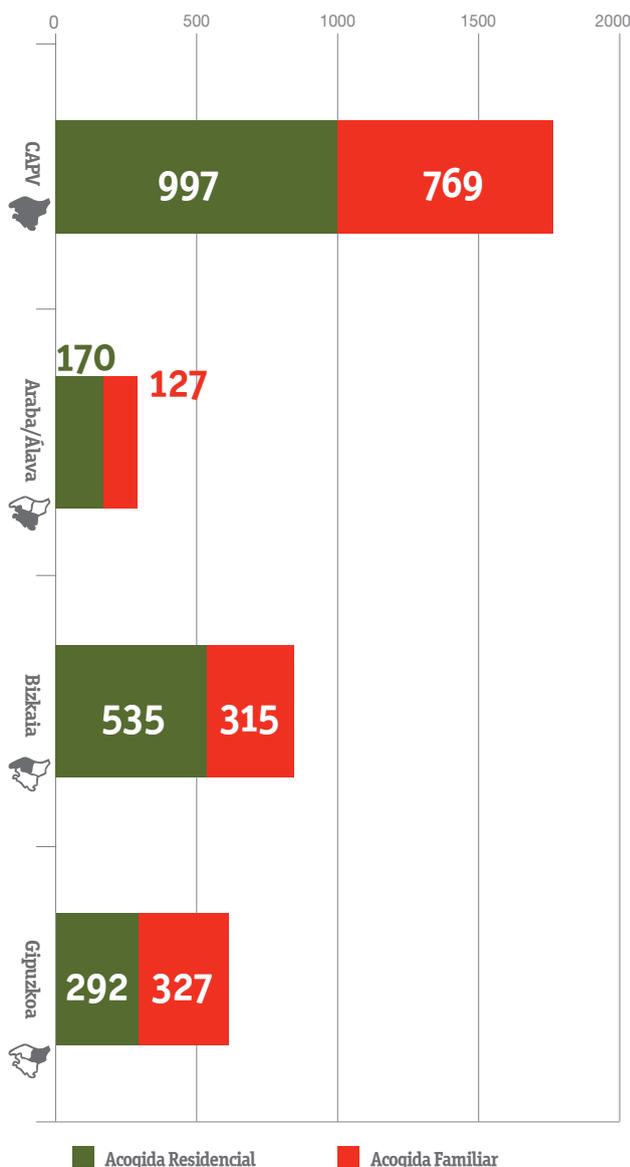
Fuente: elaboración propia en base a los datos aportados por las diputaciones forales

Gráfico 8.
Evolución de la medida de acogimiento familiar 1995-2014



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

Gráfico 9.
Comparación de las medidas de acogimiento residencial y familiar en 2014 en la CAPV y por territorios



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

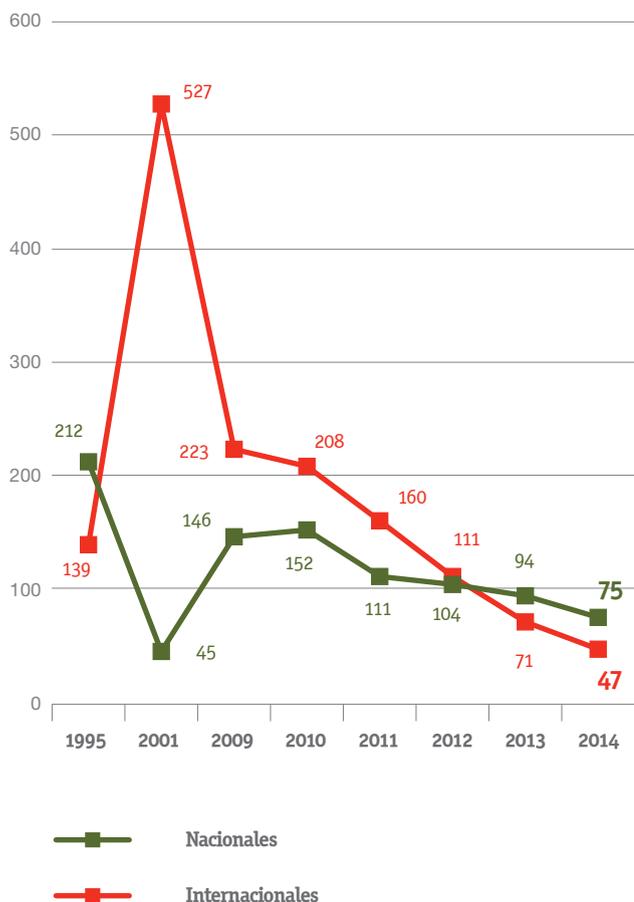
Tampoco en esta cuestión se aprecian cambios importantes de tendencia. Los acogimientos residenciales disminuyen levemente en el conjunto de la CAE, marcados por el descenso en Bizkaia y Araba/Álava, que el pequeñísimo aumento de Gipuzkoa no consigue compensar. Como se verá en el siguiente punto de este apartado referido a la red de recursos para el acogimiento residencial y en el dedicado a los menores extranjeros no acompañados, el descenso en el número de estos chicos, que en su práctica totalidad se encuentran acogidos en esta modalidad, está en la base del descenso global.

El acogimiento familiar repite prácticamente los números de 2013 en los territorios de Bizkaia y Gipuzkoa, con cifras similares a las de 2012 en el caso de Araba/Álava. Sólo Gipuzkoa presenta un porcentaje superior al 50% en acogimientos familiares con relación al total de los acogimientos (esto es, en relación con los acogimientos residenciales, que suponen el 47% restante), situándose en Araba/Álava sobre el 43% y en Bizkaia sobre el 37%. Es la disminución del acogimiento residencial y no el crecimiento de menores en acogimiento familiar el que hace que mejore la proporción entre ambas modalidades en este último año, como sería deseable y exponemos en el apartado específico de *acogimiento familiar* páginas abajo.

En lo tocante a las adopciones, continúa la tendencia descendente en el número de solicitudes, tanto en el caso de las nacionales como en el de las internacionales, que se encuentran en números por debajo incluso a los de 1995, fecha del comienzo de nuestra serie. Se consolida el cambio de tendencia producido en 2012 en la comparativa de solicitudes presentadas para adopción nacional e internacional y vuelven a ser superiores las solicitudes presentadas para adopción nacional. Ya apuntábamos en 2012 que, sin ser concluyentes en las interpretaciones tanto del descenso como de la preferencia en las solicitudes, 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.

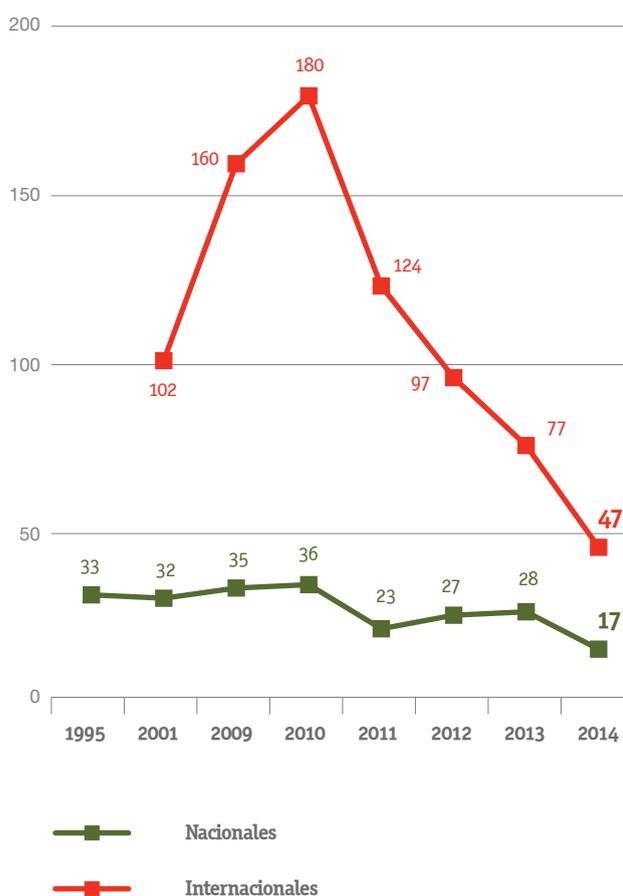
II

Gráfico 10.
Evolución de las solicitudes de adopción
(nacional e internacional) en la CAPV 1995-2014



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

Gráfico 11.
Evolución de las adopciones constituidas
(nacionales e internacionales) en la CAPV 1995-2014



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 2014: 17 en el ámbito nacional, 47 internacionales, que responden en todos los casos a solicitudes cursadas en años anteriores. El descenso a la mitad de las adopciones nacionales constituidas en los últimos cuatro años no tiene parangón con el *desplome* de las adopciones internacionales constituidas, tal y como se aprecia en el gráfico siguiente.

2.3.2. Motivos de insatisfacción

Con relación a los aspectos trasladados por las personas que han interpuesto **quejas** relacionadas con este ámbito, en una mayoría importante de los casos se trata de progenitores **disconformes con la valoración** de los servicios de infancia **por la que se concluye el desamparo de sus hijos o hijas**, la suspensión de la patria potestad y la asunción de la tutela por parte del ente foral. En un alto porcentaje, estos padres y madres acuden al Ararteko después de haber recurrido en vía judicial la orden foral que determina el desamparo y la medida de protección del niño, niña o adolescente, lo que imposibilita nuestra actuación en lo tocante a la principal demanda de los promotores de la queja. En otras ocasiones, las familias acuden poco tiempo después de haber tenido conocimiento de la decisión de la Administración, solicitando asesoramiento e información para impedir que la medida finalmente se lleve a cabo. Ciertamente, nuestras posibilidades de intervención con relación al principal motivo de desacuerdo de los progenitores –en definitiva, la valoración de sus dificultades para responder adecuadamente a las necesidades de sus hijos e hijas– son limitadas. Por una parte, porque esta institución no entra a realizar juicios de valoración sobre cuestiones técnicas como la competencia parental o la situación de desprotección, y por otra, como decimos, porque en buena parte de las ocasiones la propia decisión de la Administración está pendiente de valoración judicial. No obstante, junto a esta demanda se suelen trasladar otras cuestiones relacionadas con el proceso de valoración, la comunicación e información, sobre las que sí intervenimos solicitando información a la administración afectada y analizándola conforme a su debido proceder.

Un segundo bloque de quejas en 2014 lo constituyen aquellas en las que las familias manifiestan su **desacuerdo con la intervención realizada** por los servicios sociales de atención secundaria, en menor medida con los de atención primaria, en diferentes momentos del proceso: desacuerdos con la intervención familiar planteada o con su intensidad, desacuerdos con la intervención educativa del recurso residencial (adolescentes que se fugaban de sus casas y continúan haciéndolo de los recursos donde están acogidos), desacuerdos con el régimen de comunicación propuesto (periodicidad de los encuentros con los hijos e hijas o con el carácter supervisado de éstos). La realidad es que en todos los casos en los que se hemos podido concluir nuestra intervención tanto en este segundo bloque de quejas como en el anterior, la actuación de la administración ha resultado no incorrecta.

Otras quejas recibidas podrían agruparse bajo el epígrafe de **procedimiento administrativo**. Nos referimos a aquellas quejas relativas a las dificultades de acceso a determinados informes psicosociales, a la demora o falta de respuesta a peticiones formuladas por los interesados o a la falta de notificación de la modificación del régimen de comunicación dispuesto para con sus hijos. En algunos casos, ha sido la propia Administración

quien ha corregido su actuación, aunque en la mayoría de ellos no hemos apreciado actuaciones incorrectas.

En este punto quisiéramos destacar una queja, promovida por una familia guipuzcoana que acudió al Ararteko para manifestar su desacuerdo con la declaración de desamparo y asunción de la tutela de su hija por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa y con la forma en que ésta se había llevado a cabo.

Entre otras cosas, los padres nos informaron de que la Orden Foral en la que se declaraba en desamparo a su hija no explicaba las razones que motivaban dicha decisión y que tampoco se les facilitó, en el momento de la notificación, el informe técnico en que se había basado la Administración para adoptarla. La familia optó, entonces, por solicitar formalmente el acceso al informe, que finalmente se les facilitó. La familia aseguraba que ello había dificultado que pudieran oponerse judicialmente a la medida adoptada.

Tras analizar con detalle el caso, el Ararteko dirigió una **recomendación** a la Diputación Foral de Gipuzkoa instándole a que motive de manera adecuada y suficiente todas las resoluciones por las que se adopten medidas de declaración de desamparo y asunción de tutela de menores de edad en situación de grave desprotección o desamparo.

En esa recomendación concluíamos que si el texto de la orden foral no recoge de forma suficiente los hechos en los que se basa la decisión optando por la remisión a un informe, dicho informe debería ser entregado en el mismo acto de notificación de la resolución adoptada, sin tener que solicitarlo expresamente, para garantizar a las madres y los padres su derecho a oponerse judicialmente a la medida de protección.

La respuesta del Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa ha sido positiva. Según nos ha comunicado, la recomendación se va a hacer extensiva a todas las resoluciones adoptadas en cualquier momento de los diferentes procesos de protección infantil. El departamento se ha comprometido a revisar los textos de los diferentes modelos de resoluciones y a abrir una reflexión sobre la información puesta a disposición de las personas concernidas por estas medidas de protección.

También hemos dirigido a Gipuzkoa, ya a principios de 2015, una sugerencia que queremos destacar, ya que es un tema sobre el que continuaremos trabajando en los próximos meses. El origen de nuestra actuación es una queja en la que una familia manifestaba su desacuerdo con la adopción de una medida de protección. Si bien a este respecto valoramos como adecuada la intervención de la administración foral, el análisis de la documentación obrante en este expediente de queja nos llevó a iniciar una actuación de oficio cuyo objetivo era conocer cómo se está garantizando el derecho de los

niños, niñas y adolescentes que son atendidos en el servicio de infancia a ser oídos, a expresar su opinión en aquellos asuntos que les afectan y cómo se está tomando ésta en consideración. Las conclusiones con las que hemos finalizado esta actuación son las siguientes:

- Valoramos de manera positiva la existencia en Gipuzkoa de un procedimiento específico que garantice la escucha de niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones sobre las medidas de protección que les afectan.
- En el ejercicio de la escucha a niños, niñas y adolescentes en los procesos de toma de decisión sobre las medidas de protección que les afectan se viene atendiendo adecuadamente a lo establecido con carácter básico en la normativa de aplicación.
- No obstante, a la luz de la interpretación que el Comité de los Derechos del Niño hace en su Observación General número 12, consideramos que atender al derecho a ser escuchado de niños y niñas va más allá de lo dispuesto legalmente hasta la fecha y requiere la consideración de todos los niños y niñas, de todas las edades y condiciones, en más momentos y con mayores garantías.

Entendemos, así mismo, que ya se dan condiciones de posibilidad para avanzar en la línea expuesta por el citado Comité.

2.3.3. Acogimiento residencial

2.3.3.a. Estado de la red de acogimiento residencial

Para responder a situaciones de desprotección grave y desamparo los servicios forales articulan distintas medidas, desde planes de intervención intensivo en el domicilio, hasta medidas de separación del núcleo familiar y acogimiento, bien familiar, bien residencial. La **red de recursos residenciales** que permite la guarda de niños y niñas en esta modalidad se mantiene en permanente actualización, respondiendo a las cambiantes necesidades sociales, demandas y disposiciones normativas.

En **Bizkaia** se han producido numerosos cambios en la red de recursos residenciales destinados a atender a menores extranjeros no acompañados, donde se desarrollaban programas de emancipación o preparación a la emancipación: han cesado su actividad cuatro recursos (Izurtza, El Vivero y los pisos semiautónomos de Basauri y San Adrián), otros dos recursos han dejado de atender a estos menores para pasar a desarrollar el programa básico (Hogar Aukera y Hogar Zurbaran) y también ha reducido su número de plazas el Centro de Primera Acogida de Zornotza, pasando de 40 a 30. Todos estos cambios responden al descenso en el número de menores que llegan al territorio que ya apuntábamos

el pasado año. También ha finalizado su actividad el Hogar Murrieta, destinado al programa general básico, motivado en este caso por la inadecuación de su infraestructura y por la necesidad de incrementar la plantilla en el resto de hogares de gestión pública. En sentido contrario, se han abierto cuatro nuevos recursos para atender el programa básico (Hogar Ugao, gestionado por Cáritas y los ya citados Hogar Aukera y Hogar Zurbaran) y para atender el programa para adolescentes (Hogar Egoki, gestionado por Berriztu), sumando 40 nuevas plazas para estos programas.

En **Gipuzkoa** no se ha producido en 2014 ninguna modificación en la red de acogimiento residencial.

En **Álava** se ha incrementado una plaza en el hogar Hazibide, que acoge el programa básico, y se ha trasladado éste de ubicación. Por otra parte, se ha mantenido abierto hasta junio de 2014 el recurso provisional para menores extranjeros no acompañados “Estibaliz”, con capacidad de 7 plazas *para dar respuesta a un crecimiento masivo y no previsible de la demanda* según comunican desde el Instituto Foral de Bienestar Social.

La valoración de estos *movimientos* en la red de acogimiento residencial por parte de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia es, una vez más, positiva, y ya no sólo porque refleja el interés de las administraciones competentes por adaptar los recursos a la evolución de las necesidades y atender las necesidades emergentes con presteza, sino porque comienza a responder a requerimientos de la labor inspectora de las diputaciones, hasta fechas recientes no ejercida en los recursos para la infancia en desprotección.

2.3.3.b. Visita de inspección a Iturriotz-azpi

Los programas definidos en el **Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social** como especializados, esto es, el programa especializado de atención a adolescentes con problemas de conducta y el programa especializado de apoyo intensivo a adolescentes con graves problemas de conducta son objeto de una especial atención y seguimiento por parte de la institución del Ararteko, ya que algunas de sus características (ubicación alejada de núcleos de población, posibilidad de uso de medidas de contención, tanto inmovilización física como aislamiento, de registros corporales en ciertas circunstancias, etc.), vinculadas a su propia naturaleza de programa especializado pueden hacerlos más “sensibles” al riesgo de vulneración de derechos. Esta condición, y algunos casos en el contexto español de demostrada vulneración de los derechos de los y las adolescentes residentes en centros de características parecidas, mantienen además el foco de atención de numerosas instituciones y organizaciones sobre ellos.

Con la intención de conocer directamente y comprobar la realidad actual de los programas especializados en Euskadi, iniciamos en 2011 un plan de visitas, en el que se enmarca la visita de inspección a Iturriotz-azpi, aunque en este caso confluyen, además, circunstancias particulares que explican el interés por su realización este año. Ciertamente, el Ararteko ya había cursado una visita al centro en el año 2010, de cuyo resultado se informó en el informe anual correspondiente a aquel año. Sin embargo, algunas informaciones recibidas de personas que habían tenido contacto directo con el centro, contrastadas con el Servicio de Infancia Foral, hacían mantener la preocupación por su funcionamiento durante los años 2011 y 2012. Tras producirse un primer cambio en la entidad gestora del recurso, en septiembre de 2013 se adjudicó a IRSE Bizkaia, motivo por el cual se optó por posponer la visita hasta el 2014 para dar tiempo a la nueva empresa a asentarse e ir incorporando los cambios necesarios. Así, el 5 de junio, personal de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia cursa visita al centro residencial de Iturriotz-azpi, que ofrece actualmente 10 plazas residenciales para chicos y chicas, y desarrolla el programa especializado para adolescentes con graves problemas de conducta. A diferencia de 2010, el centro no atiende en exclusiva a menores extranjeros no acompañados.

La actuación de la visita se completó con el análisis de la documentación solicitada al Servicio de Infancia del Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa (proyecto educativo del centro, plantilla adscrita y situación en cuanto a escolarización de los 10 chicos y chicas residentes) y con una reunión celebrada con las personas responsables del Servicio de Infancia en la que se abordaron cuestiones relacionadas con el equipamiento, las personas usuarias, el trabajo con las familias y el equipo de profesionales.

Estando el informe conclusivo sobre la visita de esta institución prácticamente finalizado, pero aún abierta la actuación de investigación, ciertos medios de comunicación publicaron una noticia sobre “*posibles negligencias en la atención a los menores tutelados en el centro Iturriotz-azpi*” que, según indicaba la misma noticia, estarían ya siendo investigadas por la Fiscalía. No obstante, dada la reciente visita y que aún se encontraba abierta nuestra investigación, nos interesamos por los hechos sucedidos (sin entrar a valorar el contenido de los mismos, por encontrarse sometido a valoración de órganos judiciales) y, fundamentalmente, la actuación de la administración foral ante ellos.

Nuestra actuación concluye con la emisión de la [Resolución del Ararteko, de 18 de diciembre de 2014](#), que se remite al Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa. De ella recogemos algunas pinceladas sobre cuestiones observadas en la visita, así como las conclusiones extraídas del conjunto de esta actuación.

El centro residencial Iturriotz-azpi está **ubicado** en una hondonada en zona boscosa y alejado de todo núcleo poblacional.

El acceso al centro, que dista unos 10-12 kilómetros del núcleo del municipio de Aia, debe hacerse en vehículo particular. Utilizan, concretamente, 3 vehículos para los desplazamientos y traslados de los chicos y chicas, con la consiguiente dedicación de profesionales a estos desplazamientos. No hay cobertura para los teléfonos móviles y la conexión de la línea telefónica es vía satélite, pero no queda garantizada en todo momento.

El centro está compuesto de un edificio principal, un edificio anexo y los exteriores. La distribución del edificio principal es mayoritariamente en planta baja, aunque en el piso superior se ubican 2 habitaciones, una sala que se utiliza para las visitas y comunicaciones y un amplio espacio sin uso porque el techo es demasiado bajo.

El diseño del edificio, adecuado para su uso original de albergue de montaña, no es fácilmente adaptable al uso requerido actualmente. Techos muy altos en espacios comunes, techos abuhardillados hasta hipotecar el uso en el piso superior, recubrimiento no aislante, falta de aislamiento del frío y el ruido, cuestión esta última particularmente preocupante en la sala de comunicaciones y visitas, donde no se puede garantizar la intimidad. El estado de limpieza y mantenimiento, en todo caso, es adecuado.

En este edificio, pero con acceso independiente desde el exterior, se encuentra la sala de aislamiento que, según nos informan, no se utiliza. Vacía, acolchada, sin cámaras y con goteras, tiene, en efecto, aspecto de no ser utilizada.

El edificio anexo dispone de una sala grande polivalente, 2 despachos y 1 baño. En los exteriores no hay espacios para el ocio/deporte, ni espacios cubiertos fuera de los edificios.

El **programa** que el centro desarrolla, como ya se ha dicho, es un programa especializado para adolescentes con graves problemas de conducta. En la terminología utilizada en la red residencial de Gipuzkoa es un centro de fase I, vinculado principalmente al centro de fase II de Azpilikueta.

Los chicos y chicas, que ya no son exclusivamente extranjeros y varones como lo era en 2010, llegan: de otros pisos de la red de acogimiento residencial, normalmente del programa básico, por las distorsiones que generan en la vida del piso (no tanto en el exterior de él); de sus propias casas, con adolescencias complicadas sin figuras adultas que estén siendo capaces de acompañarlas. Mayoritariamente no cuentan con un diagnóstico clínico, aunque sí presentan daño clínico y en algunos casos se dan problemas de conducta asociados a consumos. En ocasiones llegan también lo que podríamos definir como perfiles no adecuados por tratarse de trastornos psiquiátricos, pero quizás llegan porque no existen otros recursos (en el ámbito sanitario, por ejemplo, de soporte más intensivo en lo comunitario). La mayoría de las personas actualmente residentes están tuteladas y las menos en guarda.

La estancia en Iturriotz-azpi finaliza, en la mayor parte de los casos, cuando alcanzan la mayoría de edad, momento en el que se trasladan a su casa o a pisos de emancipación, o cuando su evolución recomienda el paso a un centro de fase II, que sería lo más recomendable de cara a una adaptación más paulatina a la autonomía. En menos ocasiones pasan directamente al programa básico.

La práctica totalidad de los chicos y chicas han estado matriculados en algún centro educativo en el curso 2013-2014 y está gestionada su escolarización para el curso 2014-2015, a pesar de que tienen grandes dificultades para cumplir con sus obligaciones educativas.

Un problema detectado tiene que ver con la información que reciben los chicos y chicas antes de ser trasladados a Iturriotz-azpi. Según indican, algunos llegan sin saber por qué, ni para qué les llevan al centro. No les han hablado del itinerario, de cuánto tiempo es previsible que estén, etc.

Quizás el dato más destacable de la información recogida en la visita es el alto nivel de absentismo (bajas laborales), desilusión, desmotivación y desgaste profesional con que se encontró la actual entidad gestora en una parte del **equipo educativo**, quizás atribuible a ese largo período de deterioro y precariedad en las condiciones para el desempeño profesional adecuado, unido a la ya de por sí dureza emocional de este trabajo. Se nos informa, también, de conflictos laborales entre la entidad gestora y unos pocos miembros del equipo educativo que tienen enrarecido el ambiente.

Otro dato llamativo es la existencia de un turno *fijo* para educadores de noche, atendiendo, según explican desde dirección, a lo que el [Decreto 131/2008, de 8 de julio](#), regulador de estos centros, dispone.

A juicio de los responsables del centro entrevistados, sería interesante en estos programas especializados, además, la incorporación de algún otro perfil profesional, concretamente psicóloga/o y profesional para la intervención familiar, con dedicación horaria completa o parcial al centro. Apuntan, igualmente, la conveniencia de consensuar ciertas pautas de trabajo para la intervención con chicos y chicas en conflicto entre todos los centros de los programas especializados.

En la reunión celebrada con los responsables del Servicio de Infancia foral con posterioridad a la visita, se abordaron diferentes temas, entre los que quisiéramos destacar los siguientes:

- La valoración que hace el Servicio de Infancia de la intervención que se está realizando, así como la que realiza la mayor parte del equipo de profesionales, es muy buena. El grado de conflictividad con vecinos y municipios colindantes ha disminuido notablemente.

- Reconocen que el centro está muy lejos y aislado, pero indican que no es previsible un cambio en la ubicación a corto y medio plazo.
- Reconocen que, a veces, en encuentran en la tesitura de tener que atender a chicos y chicas con trastornos psicológicos. Informan de una buenísima relación con Salud Mental Extra-hospitalaria de Osakidetza.
- También existe buena relación y una mesa de trabajo permanente con la Inspección Educativa.
- Comparten con la entidad gestora la idea de que sería enriquecedor introducir otros perfiles profesionales.
- Para el trabajo con familias, el servicio de infancia dispone de seis programas, que el educador-tutor, como responsable del caso del menor de edad, puede activar en función de las necesidades detectadas. Esta responsabilidad de los educadores-tutores, con la supervisión y apoyo del SAT residencial, se ha incorporado recientemente a la dinámica de trabajo. En todo caso, se apuesta por una intervención familiar en coordinación, pero no delegarla en el propio centro, como plantea la entidad gestora de Iturriotz-azpi.

Las **conclusiones finales** de nuestra actuación son las siguientes:

- Que en la visita no se han percibido ninguna de las circunstancias extremas que mantenían la preocupación de esta institución por el centro Iturriotz-azpi y se aprecia una notable mejora en el funcionamiento del centro.
- Que la ubicación del centro debería ser objeto de reflexión en relación con su adecuación a las actuales necesidades de los chicos y chicas residentes.
- Que la atribución de la competencia de “responsable de caso” a educadores-tutores y educadoras-tutoras debiera ser recordada y apoyada, de manera que se agilizará la asunción de dicha función. Es éste un elemento nuclear de la atención y el trabajo educativo con chicos y chicas que no puede hacerse esperar.
- Que se reflexione sobre la mejor configuración de los turnos de trabajo para la adecuada atención a los chicos y chicas del recurso, sin olvidar que el criterio organizador principal, en línea con el principio rector señalado para los requisitos establecidos en el decreto regulador, ha de ser la atención a sus necesidades.
- Que se garantice la adecuada cualificación y formación de los y las profesionales educativos, facilitando su desempeño, además, con formación permanente y supervisión externa.

- Que se estudie, en el marco de una eventual modificación del decreto regulador de estos recursos, la incorporación de algún perfil profesional más a los equipos educativos.
- Que, con relación a las noticias aparecidas en prensa a finales de noviembre, la actuación de la administración en el momento de la detección de los hechos se ha valorado como adecuada. No obstante, se le pide que permanezca vigilante y preserve en la mayor medida posible a los y las menores acogidas (y a la propia red de acogimiento) de los conflictos laborales de los y las profesionales de los recursos.

2.3.3.c. Seguimiento del cumplimiento del Decreto 131/2008 regulador de los recursos de acogimiento residencial

Durante 2014 hemos continuado con el seguimiento para comprobar el grado de cumplimiento del Decreto 131/2008 regulador de los recursos de acogimiento residencial. En concreto, tres han sido los focos de nuestra atención: 1) el grado de cumplimiento con respecto a los requisitos de personal, 2) el protocolo de actuación para los casos de ausencias no autorizadas y 3) el protocolo común de actuación en la acogida de urgencia de personas extranjeras menores de edad no acompañadas, al que nos referiremos en el apartado 2.3.4 dedicado a la atención específica a estos menores.

En el año 2012 iniciábamos una actuación de oficio dirigida a comprobar el grado de cumplimiento de lo establecido en el *Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección*, una vez finalizado el plazo de cuatro años para la adecuación de los requisitos materiales, funcionales y de personal contemplado en su disposición transitoria primera. Solicitábamos para tal fin información a los tres servicios de infancia de las diputaciones forales, así como al [Departamento de Empleo y Asuntos Sociales](#) del Gobierno Vasco, competente en algunas cuestiones principalmente normativas y de coordinación. Esta información venía a sumarse a la obtenida en nuestras visitas de inspección y en reuniones con órganos de la administración y organizaciones sociales.

El pasado año ya informábamos de algunas de las principales conclusiones, entre las que ahora nos interesa destacar la **falta de adecuación de los requisitos de personal en lo referente a las titulaciones** (y, por tanto, a la formación especializada por la que se adquieren las competencias profesionales) del personal educativo y auxiliar de los recursos, en una proporción bastante elevada. En la base de lo que considerábamos una actuación sumamente incorrecta se encontraba la circular difundida por la [Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco](#) permitiendo el acceso a la profesión a un abanico sorprendentemente amplio de titulaciones, algunas con escasa relación siquiera con el ámbito educativo. De estas consideraciones se dio traslado verbalmente a los

responsables del departamento, proponiendo la retirada de la citada circular que, por otra parte, carece de rango normativo. Con posterioridad se nos comunicó que había intención de realizar una reflexión (necesariamente compartida con las tres diputaciones forales) motivada por estos incumplimientos, y aprovechar la ocasión para la revisión en profundidad del decreto y a la luz de los cambios previstos en la legislación de infancia.

En 2014, ante la falta de noticias sobre si se habían producido avances en este tema, nos hemos dirigido nuevamente al departamento para interesarnos por las actuaciones que ha realizado para conocer el estado actual del grado de cumplimiento y sobre la vigencia de la Circular de 22 de mayo de 2012 dictada por el director de Servicios Sociales en relación a la formación requerida al personal educativo de los recursos residenciales.

En el momento de la redacción de este texto, estamos aún pendientes de finalizar nuestra actuación una vez que el Departamento nos ha enviado la información solicitada, pero podemos adelantar algunas de nuestras reflexiones al respecto.

La información de la que disponemos, que se confirma ahora, apunta a que en ninguno de los territorios se cumplen los requisitos de personal en lo tocante a la titulación que cabe exigir al personal educativo que atiende a los menores de edad de los recursos residenciales, aunque en muy diferente grado. La situación es especialmente grave en Gipuzkoa (y en Álava alcanza al 43% de la plantilla), quien además no ha facilitado sus datos de adecuación a las titulaciones exigidas en el decreto en el marco del grupo de trabajo creado para analizar la situación entre las tres diputaciones forales y el Gobierno Vasco, sino que lo ha hecho dando por válido lo dispuesto en la Circular que abría la puerta a otras titulaciones.

Esta Circular, como el propio Departamento explica, carecería de validez por dos razones: 1) las Circulares constituyen actos administrativos que se dictan en el ámbito de la organización administrativa y, si bien pueden establecer instrucciones o pautas para la aplicación de un decreto, no pueden realizar una interpretación de su contenido que modifique o complemente las disposiciones establecidas en él; 2) su contenido no puede resultar de aplicación sobre órganos administrativos no encuadrados en el Gobierno Vasco y, en consecuencia, sobre otras Administraciones Públicas.

En este punto, es importante recordar que los requisitos de titulación exigidos al personal que establece el decreto regulador, que entró en vigor en 2008, sólo afectan a aquellos profesionales que son contratados a partir de aquella fecha, y que las diputaciones forales dispusieron de un plazo de 4 años para adecuarse a los requisitos. Una vez finalizado el plazo en 2012, todo apunta a que se ha seguido contratando a un número importante de profesionales sin la titulación requerida.

No vamos a extendernos ahora, porque se abordará con detenimiento en la conclusión de nuestra actuación, pero sí insistimos con rotundidad en la necesidad de que los profesionales que atiendan a los niños y niñas en situación de desprotección deben disponer de la capacitación (y cualificación) adecuada para ello, así como en la gravedad de no hacerlo.

Queremos terminar diciendo que nos consta que las diputaciones forales están preocupadas por esta cuestión y que están trabajando, junto al Gobierno Vasco, en la búsqueda de alguna solución consensuada. Así, este es uno de los temas que están abordando en las reuniones interinstitucionales que están manteniendo con el objeto de adaptar las disposiciones normativas vascas a las modificaciones previstas de la normativa estatal de protección a la infancia y a la realidad social vigente. Consideramos necesaria y positiva esta reflexión destinada a un mejor ajuste entre la realidad y las disposiciones normativas destinadas a atenderla, pero debemos alertar sobre el riesgo de que la “adecuación a la realidad” del decreto y para solventar los problemas actuales de inadecuación de perfiles, se realice a costa de rebajar las exigencias de cualificación de los profesionales con responsabilidades educativas, que condicionaría, no solamente las plantillas actuales, sino también las futuras. En definitiva, debe estar claro que estamos refiriéndonos a dos cuestiones diferenciadas: por una parte, cómo resolver los incumplimientos y los problemas actuales que genera la inadecuación y falta de cualificación de una parte tan importante de los equipos educativos; por otra, la definición de la organización y la cualificación más adecuada para los equipos educativos.

2.3.3.d. Protocolo para ausencias no autorizadas

En lo tocante al **protocolo de actuación para los casos de ausencias no autorizadas** que debía haberse aprobado un año después de la entrada en vigor del decreto 131/2008, hay que señalar que este año se han producido algunos avances en su elaboración. Según nos indica el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, está prevista su aprobación, aunque con una demora importante, para el primer trimestre de 2015. Sin embargo, no tenemos noticias de otro protocolo (o similar) –en este caso, para aumentar las garantías en la realización de registros corporales a los adolescentes acogidos en los programas especializados en problemas de conducta– al que se comprometió este Departamento en el marco del seguimiento a la aprobación de los protocolos que iniciamos en 2009. Su compromiso, en respuesta a la propuesta de modificación del decreto 131/2008 para incorporar estas garantías, fue la de elaborar un instrumento (protocolo o similar) unido al protocolo de ausencias no autorizadas. En el momento de redacción de este texto, estamos concluyendo nuestra actuación, que recomienda al departamento la pronta aprobación del primer protocolo y que informe sobre la situación del segundo o motive, en caso de haber desistido en su compromiso, las razones consideradas.

2.3.4. Acogimiento familiar

El interés por la situación del acogimiento familiar en Euskadi ha sido una constante en esta institución, aun cuando el seguimiento realizado a esta medida de separación familiar se ha realizado siempre en el marco del seguimiento general a los servicios sociales de atención secundaria (anteriormente denominados servicios especializados) de protección a la infancia. A finales de 2013, sin embargo, se dan algunas circunstancias que invitan a dedicar un espacio específico a profundizar en este servicio, tanto desde la perspectiva del apoyo a la familia acogedora, como de la supervisión y vigilancia de la atención a los niños y niñas acogidos. Así, durante el año 2014 hemos realizado diversas actuaciones –solicitud de información a las diputaciones forales, reunión con las asociaciones de familias acogedoras y entrevista con las personas responsables de los servicios de acogimiento en los servicios de infancia forales– que han culminado en la publicación, en enero de 2015, de la [Recomendación general del Ararteko 1/2015, de 20 de diciembre](#). *La atención de niños, niñas y adolescentes acogidos en Euskadi*.

Las consideraciones que se recogen en la recomendación se refieren al derecho de los niños, niñas y adolescentes a una familia que les cuide y oriente; al derecho a ser escuchados y a que sus opiniones sean tomadas en cuenta, ambos principios consagrados en la Convención de Derechos del Niño; al lento avance en la opción por esta medida de protección; se realizan consideraciones relativas a los diferentes momentos del proceso de acogimiento familiar (captación de nuevas familias, valoración de la adecuación, formación y acompañamiento a las familias, integración de los menores de edad en las familias acogedoras, seguimiento y proceso de emancipación de los chicos y chicas cuando alcanzan la mayoría de edad); se hace, también, una consideración relativa a la necesaria regulación de las entidades colaboradoras de los servicios sociales de infancia en desprotección, de cara a garantizar la calidad de su intervención.

Las recomendaciones se dirigen a diferentes administraciones en el ámbito de sus competencias. A los departamentos competentes en materia de servicios sociales para la infancia en desprotección de las diputaciones forales, de manera resumida, se les recomienda que:

- Realicen una apuesta más decidida y sin demoras por el acogimiento familiar.
- Avancen en la atención al derecho a ser escuchados de los niños, niñas y adolescentes, lo que requiere la consideración de todos los niños y niñas, de todas las edades y condiciones, en más momentos y con mayores garantías.

- Respecto al proceso de valoración, continúen con la buena práctica desarrollada de comunicación dialogada del resultado del proceso, pero finalicen el proceso con una resolución administrativa que recoja motivadamente el resultado de la valoración.
- Atendiendo a las demandas de las familias acogedoras: mejore la información, se equiparen los criterios de seguimiento, las familias tengan más presencia en las decisiones que afectan a los menores de edad, se dispongan más espacios para compartir experiencias con otras familias y chicos y chicas y se equiparen las cuantías económicas en los tres territorios.
- En atención al momento de especial vulnerabilidad que supone para estos chicos y chicas llegar a la mayoría de edad: contemplar formalmente una fase en la que se planifique esta etapa; articular los recursos que permitan la libre decisión de adolescentes y familias acogedoras; definir como titulares de los apoyos para la emancipación a los jóvenes, como fórmula preferente a los apoyos indirectos a las familias acogedoras; y contemplar un acompañamiento profesional en el tránsito a la vida adulta, tanto si optan por continuar con la familia como si no.
- Identificar el valor de los aportes del tejido social y asociativo para alcanzar fórmulas de colaboración enriquecedoras.

Las recomendaciones dirigidas al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco son relativas a la necesidad de una regulación específica del acogimiento familiar, de cara a garantizar mejor los derechos de los niños, niñas y adolescentes que son objeto de esta medida de protección y a la conveniencia de abordar la regulación de los procesos de autorización, registro y acreditación de las entidades privadas que prestan sus servicios en el ámbito de la protección de los niños y niñas en riesgo o desamparo, bien en el marco de desarrollo de la Ley 3/2005, bien como parte del desarrollo normativo pendiente de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales.

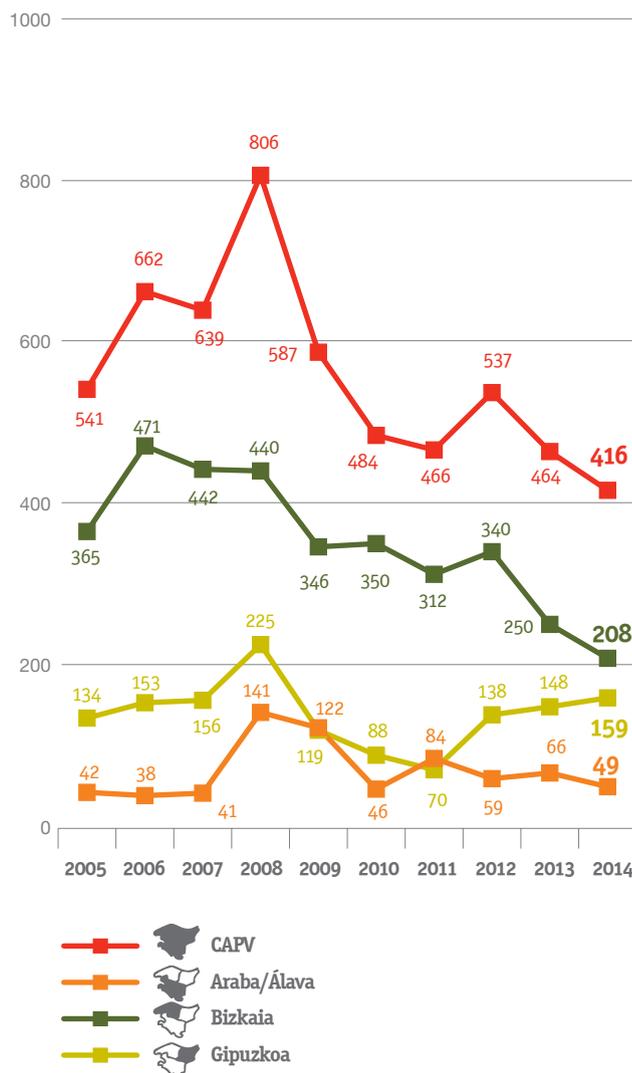
2.3.5. La atención específica a los menores extranjeros no acompañados

2.3.5.a. Algunos datos

Entre la información solicitada a las diputaciones forales sobre menores en situación de grave desprotección atendidos a la que nos hemos referido en el punto 2.3.1, pedíamos algunos datos y valoraciones específicas sobre los menores de edad extranjeros no acompañados que, siendo parte de esta infancia en desprotección, presentan algunas características particulares.

Un primer dato relevante es el referido al número de menores extranjeros que llegan a nuestro territorio, en descenso desde 2008 (con un pequeño repunte en 2012 ya compensado) y que se sitúa en 2014 en prácticamente la mitad de los que llegaban en aquel año. Esta tendencia, sin embargo, no se ve reflejada en el territorio de Gipuzkoa, que en los últimos 3 años ha visto pequeños incrementos en las llegadas, después de 3 años de descenso.

Gráfico 12.
Evolución del número de menores extranjeros no acompañados “nuevos” acogidos por los servicios sociales forales de infancia 2005-2014



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

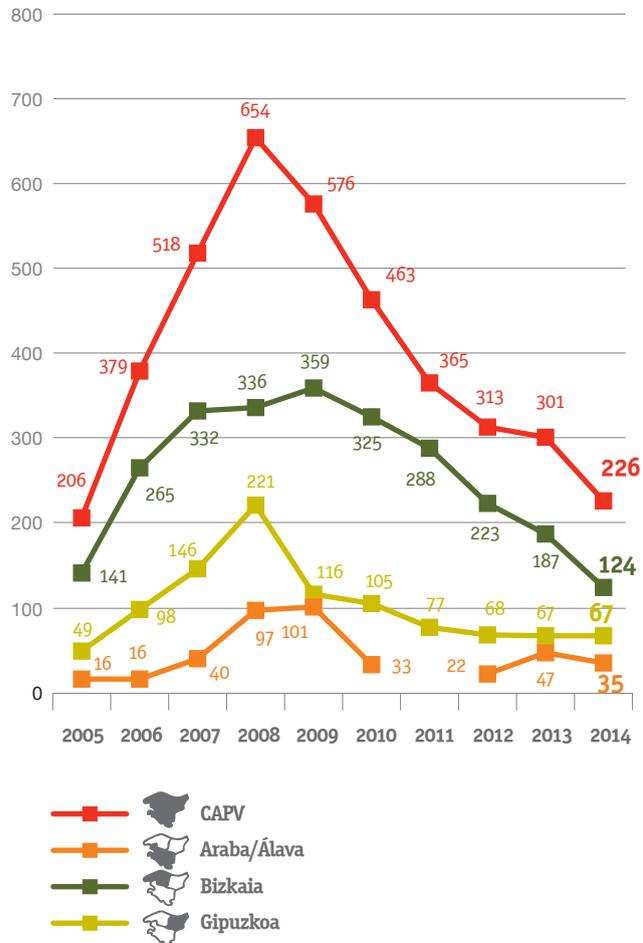
II

Pero estas cifras nos hablan de cuántos chicos (y escasas chicas) nuevos han sido atendidas por los servicios sociales de infancia en desprotección forales en algún momento del año, sin precisar cuánto tiempo permanecen o han permanecido bajo la tutela (o la atención inmediata) de éstos. A esta cuestión se refieren expresamente en Bizkaia y Gipuzkoa, donde han apreciado claramente un aumento de los menores que permanecen uno o pocos días en los centros de primera acogida o centros de acogida de urgencia, de camino hacia otros países europeos. En definitiva, incremento de la movilidad de los menores con reingresos de corta duración y estancias de carácter transitorio.

Respecto al perfil de los menores, Araba/Álava refiere como dato llamativo la llegada de 19 menores procedentes de Paquistán en 2013, 7 en 2014 y lo encuentra reseñable por su carácter particular del territorio alavés.

El dato de la alta movilidad encuentra su reflejo en el número de menores que están siendo atendidos en un momento dado del año (en nuestro caso, el 31 de diciembre) en los recursos residenciales. Efectivamente, existe una amplia diferencia entre el número de menores que han llegado a lo largo del año y los que se encuentran acogidos en la fecha citada, aún mayor si consideramos, no ya sólo los nuevos que han llegado en 2014, sino el total de ellos (919). Como se aprecia en el gráfico siguiente, también el número de menores extranjeros no acompañados en recursos residenciales presenta una tendencia descendente desde 2009, habiéndose reducido a un tercio (226) de los acogidos respecto del año de mayor ocupación (2008). Este dato tiene su explicación en la disminución en el número de ingresos y las estancias de carácter transitorio ya aludidas, a los que se une el acceso a la emancipación de aquellos que ingresaron en años anteriores.

Gráfico 13.
Evolución del número de menores extranjeros no acompañados acogidos por los servicios sociales forales de infancia a 31 de diciembre, 2005-2014



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

La tendencia descendente en el número de las personas menores extranjeras en los recursos residenciales vuelve a estar en la base de buena parte de los cierres y las modificaciones en la red vasca de recursos residenciales, cuestión expuesta en el apartado 2.3.3.

2.3.5.b. El protocolo común de actuación en la acogida de urgencia de personas extranjeras menores de edad no acompañadas

El [Decreto 131/2008, de 8 de julio](#), regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social prevé en su Disposición Adicional Sexta la elaboración de un **protocolo común de actuación en la acogida de urgencia** de personas extranjeras menores de edad no acompañadas.

Disponer de este protocolo común es, a juicio de esta institución, muy necesario, por lo que ya desde el año 2009 viene interviniendo instando a su elaboración.

En estos años, el Ararteko ha seguido muy de cerca la situación en la que se encontraban las personas menores extranjeras no acompañadas, aportando análisis jurídico, conclusiones, sugerencias y recomendaciones, recogidas todas ellas en los informes anuales al Parlamento Vasco, dos informes extraordinarios³ y la [Recomendación general del Ararteko 5/2013, de 17 de junio](#). *Garantías en la atención a los menores/jóvenes extranjeros no acompañados*, de la que dábamos información detallada el año pasado.

Esta recomendación dedica uno de sus tres apartados a la necesidad de un protocolo de actuación que incorpore las garantías que deben respetarse en todo el proceso de la acogida para el ejercicio de los derechos de estas personas.

La información con la que contamos de los pasos dados en este proceso de elaboración, las dificultades encontradas y los esfuerzos realizados alcanza a finales de 2013, momento en el que, cuando todo apuntaba a que finalmente se alcanzaría un acuerdo para la aprobación del protocolo de aplicación en Euskadi (al que el Decreto 131/2008 se refiere), se tiene conocimiento de la inminente aprobación del Protocolo Marco estatal. Dado que ésta se estimaba para los primeros meses del año 2014, los agentes implicados en su elaboración deciden quedar a la espera de lo que este último recoja para tomar decisiones respecto al protocolo autonómico. La realidad, en todo caso, es que el Protocolo Marco no es aprobado hasta el mes de octubre de 2014.

Por otro lado, a finales de septiembre de 2014 se conoce la sentencia 453/2014 de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (rec. 1382/2013) que establece doctrina jurisprudencial en torno al *valor de la documentación que portan los menores cuando dicha documentación contiene datos que no pueden conciliarse con la realidad física de la persona*, una cuestión de suma importancia a considerar en el protocolo de acogida.

Así, transcurrido un año desde la última información referida a la situación del protocolo, nos interesábamos ante el Departamento de Empleo y Políticas Sociales por ello, a lo que nos responde que, una vez aprobado y publicado el Protocolo Marco, está ya previsto retomar en breve la redacción del protocolo de ámbito vasco, para lo que tendrán en cuenta, tanto las directrices establecidas en el citado Protocolo Marco, como la sentencia del Tribunal Supremo 453/2014. A la vista de todo ello, nos dirigimos de nuevo al Departamento instándole a que en el proceso, además, aborde y tenga en consideración todas las cuestiones presentadas en el punto primero de la Recomendación general 5/2013 arriba citada.

Esas cuestiones y su fundamento legal han sido también recordadas al Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián en el marco de un expediente finalizado en 2014 sobre el modo en el que se había procedido para la determinación de la edad de una persona que decía ser menor de edad. En la respuesta del ayuntamiento se informaba de que la Guardia Municipal viene aplicando la *Instrucción de la Sección de Menores de la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Gipuzkoa, de 13 de mayo de 2005* y el *Protocolo Interinstitucional de Menores Extranjeros No Acompañados, de 30 de junio de 2007*, ratificado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Subdelegación del Gobierno de Gipuzkoa, el Juzgado de Menores, el Ministerio Fiscal, la Diputación Foral de Gipuzkoa, el Colegio de Abogados de Gipuzkoa y Osakidetza (Servicio Vasco de Salud), vigente en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.

El protocolo que se había seguido (2007), sin embargo, no recoge las nuevas previsiones legales que deben cumplirse en la atención a los menores y a los posibles menores extranjeros no acompañados, ya que hace referencia a una normativa que no está en vigor (RD 2393/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 4/2000). Entre otras cuestiones, como la Recomendación general 5/2013 recuerda, se debería haber informado a los servicios autonómicos de protección de menores para que, en su caso, le presten la atención inmediata que precise, se debería haber puesto con carácter inmediato el hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal, que dispondrá, en el plazo más breve posible, la determinación de su edad y que debe informar personalmente o controlar que ha sido debidamente informado acerca de los aspectos esenciales, tanto médicos como legales, del procedimiento de determinación de edad, así como de las consecuencias jurídicas que se derivarían dependiendo de sus resultados, y de los efectos que podrían resultar de la negativa a practicar la prueba. De casos como este se infiere que debemos seguir insistiendo en la necesidad imperiosa del protocolo común de actuación en la acogida de urgencia de los menores extranjeros no acompañados.

³ [La situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV](#) (2005) e [Infancias vulnerables](#) (2011).

2.3.5.c. Jóvenes extranjeros tras su emancipación

La preparación de la **emancipación** y la situación de extrema vulnerabilidad en la que se quedan estos jóvenes viene siendo otro de los focos de preocupación y atención de esta institución. Es cierto que las respuestas de la administración no proceden ya de los servicios sociales para la infancia en desprotección que dan título a este apartado, pero por su relación directa con estos los incluiremos aquí.

En relación con esta cuestión, hemos de mencionar la [Resolución del Ararteko de 12 de agosto de 2014](#), por la que se concluye la intervención del Ararteko con relación a las quejas presentadas por el cambio en la manera de gestionar la prestación de alimentación mediante la tarjeta municipal ciudadana que concede el [Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz](#).

La prestación que es objeto del presente análisis es la de alimentación, que se concede a personas que no pueden acudir al comedor social porque la asistencia al mismo es incompatible con la realización de otras actividades previstas en el plan de atención personalizada que determina su itinerario de inserción socio-laboral. También puede ser concedida a las personas o familias para las que no se considera adecuada la prestación de comedor social por razones sociales o culturales.

La gestión de esta prestación ha sido objeto de diversas modificaciones en los últimos años, modificaciones que han mermado la autonomía de las personas beneficiarias y que ha afectado especialmente a los jóvenes extranjeros no acompañados. En la actualidad, para asegurarse de que la prestación tiene el destino establecido, esto es, la compra de alimentos, el ayuntamiento facilita a las personas beneficiarias una tarjeta que contiene un crédito por la cantidad mensual concedida y que ha de canjearse en unos determinados supermercados.

El Ararteko considera que la manera en la que se está gestionando la prestación de alimentación en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz mediante la tarjeta municipal ciudadana no es acorde con el marco normativo y el modelo de atención vigente en el Sistema Vasco de Servicios Sociales, ni con la finalidad prevista para las prestaciones económicas en esta normativa, ni tampoco con algunos de los derechos reconocidos a las personas usuarias, como es el derecho a la autonomía y a la participación. La [ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales](#) ha reconocido el derecho subjetivo a los servicios sociales y consolida un enfoque comunitario de la atención dirigido a la autonomía de la persona.

Concluimos así que la manera en la que se acuerda la concesión de la prestación y su gestión mediante la tarjeta municipal ciudadana entra dentro de la autonomía organizativa

del Ayuntamiento, pero que no se adecuaba al modelo de atención que se ha ido construyendo en Euskadi y que contempla la Ley de Servicios Sociales. Tampoco se concilia con la política social que ha desarrollado el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz desde hace más de cuarenta años.

2.4. Actividades culturales, deporte y ocio

2.4.1. Deporte escolar

Las quejas más significativas recibidas en el ámbito de las actividades deportivas en 2014 tienen que ver, como ya se señala en el capítulo II. del informe general, con la práctica deportiva de niños, niñas y adolescentes. En esta materia, nuestra intervención ha discurrido en torno a dos ejes:

1. Por un lado, los obstáculos que encuentran los menores extranjeros para la práctica del deporte federado, que este año ha afectado, no sólo a aquellos que se encuentran en situación administrativa irregular, sino a niños y adolescentes nacidos en el extranjero que han querido practicar la modalidad de fútbol federado.

Las dificultades para la práctica deportiva de los menores extranjeros no acompañados es una materia sobre la que el Ararteko viene interviniendo desde hace años, apelando a la contribución que la práctica del deporte realiza al desarrollo integral de los niños y niñas, así como al interés superior del menor y al principio de igualdad, por los que no cabe hacer diferencias por ser un menor extranjero. Este año, por añadidura, se han denunciado especiales requerimientos documentales para la emisión de la licencia federativa por parte de la Real Federación Española de Fútbol a adolescentes nacidos en el extranjero, incluidos hijos e hijas de familias extranjeras en situación administrativa regular e, incluso, chicos adoptados y, por tanto, hijos de familias nacionales, al igual que ellos. Sin cuestionar aún la legalidad del requerimiento de esa documentación complementaria, los plazos de presentación y análisis venían suponiendo de facto, por las demoras acumuladas, la imposibilidad de practicar el fútbol en las competiciones oficiales.

El Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, que se mostró de acuerdo con los criterios manifestados por el Ararteko, ordenó a las federaciones vascas de fútbol que otorgaran, con carácter inmediato, las licencias necesarias para que estos menores estuvieran federados y, en consecuencia, participar en las competiciones oficiales.

2. Por otro lado, hemos debido insistir en una obligación fundamental de todas las entidades que participan en el terreno del deporte escolar, tanto públicas como privadas, como es la de actuar en todo momento de conformidad con el **espíritu de participación y educativo** que ha de

inspirar el deporte a estas edades. En particular nos hemos ocupado de la actividad de las conocidas como “escuelas de fútbol”, para que se ajuste en todo momento a los objetivos del deporte escolar, primando en todo momento, por encima del éxito competitivo, la consecución de objetivos educativos y el fomento del hábito deportivo entre la infancia y la juventud.

Es pertinente dar cuenta en este apartado, además, del cumplimiento por parte del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián del compromiso adoptado como consecuencia de la [Resolución de 19 de junio de 2013](#), consistente en “poner en marcha las medidas necesarias para que, en el menor plazo posible, se elimine de manera efectiva la segregación por razón de sexo en el uso de espacios para la práctica del fútbol”. Así, esta institución ha podido comprobar la adopción de medidas para que en los espacios públicos se disputen competiciones masculinas y femeninas con criterios de igualdad.

2.4.2. Lonjas juveniles

Como ya informábamos el año pasado, la presencia de quejas relacionadas con ruidos procedentes de lonjas juveniles se había ido incrementando en los últimos años, alcanzando su máximo en 2013. Este año se han seguido recibiendo, pero no en número tan elevado.

El informe de 2013 daba cuenta, de igual manera, de que se había iniciado un expediente de oficio con el que recabar información sobre el contexto social y jurídico de esta incipiente actividad de ocio juvenil y de las distintas opciones municipales para controlar las problemáticas que de ella se pudieran estar derivando. Todo ello con la finalidad última de poder establecer y poner a disposición de personas usuarias de las lonjas, propietarias, vecinos y vecinas colindantes y administración local unos criterios y principios generales al respecto. En este mismo marco de investigación se inscribía la organización conjunta con [EUDEL](#) de la jornada “Lonjas juveniles: actuaciones municipales para la regulación de su uso y mediación social” en noviembre de 2013.

El resultado de toda esta actividad es el [Documento de bases para la reflexión sobre los locales de jóvenes de ocio juvenil: propuestas del Ararteko para una adecuada intervención administrativa](#) presentado en el mes de abril. En él se proponen una serie de medidas que pueden servir para dar una respuesta adecuada a los problemas detectados por la apertura de estos locales de ocio para jóvenes, aclarando, una vez más, que el fenómeno es aquí analizado desde la perspectiva de nuestra labor de control de las administraciones públicas vascas, en absoluto excluyente de otros análisis en clave educativa o de participación ciudadana, por referirnos sólo a otros dos ámbitos. Como en el propio texto se puede leer “somos conscientes de que un análisis de este fenómeno, relativamente reciente, requiere de una mirada desde diferentes ámbitos

áreas de intervención municipal. En la valoración inciden diferentes políticas públicas que deben coordinarse en pos de un correcto encaje de estas nuevas prácticas de ocio con las exigencias de seguridad que requiere estas actividades y, como no puede ser de otro modo, con el derecho al descanso del resto de la población”.

Así, se concluye:

- Los Ayuntamientos deben disponer de un [plan de inspección municipal](#) de los locales de jóvenes. El objetivo es conocer la realidad de este fenómeno y controlar su uso adecuado y seguro por los grupos de jóvenes. Para ello los ayuntamientos deben elaborar un inventario de estos locales, con el grado de cumplimiento, tanto de las exigencias de seguridad y habilitación, como del cumplimiento de la legalidad medioambiental.
- Los ayuntamientos deberán incluir un programa de intervención y control ambiental en aquellos casos en los que las personas titulares de los locales no hayan comunicado el comienzo de su actividad o presenten problemas de funcionamiento o riesgos para las personas usuarias. Los ayuntamientos deberá establecer un plazo para la regularización de estos locales y una serie de medidas cautelares (...)

Asimismo, los ayuntamientos deben intervenir en el control posterior del cumplimiento de las medidas correctoras exigidas, en especial en cuanto al horario, emisiones sonoras y ocupación indebida de los espacios públicos.

- Las administraciones municipales deben disponer de modelos sobre el contenido técnico mínimo de la memoria ambiental a presentar junto con la comunicación previa de la actividad clasificada. Este modelo de memoria ambiental debe fijar con claridad las exigencias técnicas y requisitos que deben disponer los locales con carácter previo a la comunicación a la administración del comienzo de la actividad del local.
- Lo citado hasta el momento deriva, con carácter obligatorio, de lo dispuesto en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección general del medio ambiente, por lo que la intervención municipal no requiere de la existencia previa de una ordenanza. La regulación de la actividad de locales de ocio mediante [ordenanza municipal](#), no obstante, puede servir para crear un marco propio, teniendo en cuenta la realidad de este fenómeno en cada ayuntamiento. Asimismo, el procedimiento administrativo para la aprobación de las ordenanzas municipales puede favorecer la participación de las personas interesadas. El contenido mínimo que podría incluir:

- Requisitos técnicos y de seguridad. Las ordenanzas municipales deberán incorporar expresamente los requisitos técnicos de aislamiento acústico y de seguridad en las instalaciones y en los equipamientos que deban disponer estos locales.

- Intervención municipal para la resolución de conflictos. Dentro de las técnicas de intervención pública que recoge la legislación ambiental, las ordenanzas pueden ser un instrumento válido para fijar mecanismos alternativos para resolver los eventuales conflictos en torno a la convivencia.
- Medidas sancionadoras. En el caso de eventuales medidas sancionadoras sobre las personas que hayan infringido las condiciones de uso del local, las ordenanzas municipales deben de promover aquellas sanciones que dentro de las previsiones legales promuevan la reparación del bien jurídico afectado. Así, cabe plantear, entre otros, la realización de trabajos para la comunidad (limpieza de espacios públicos).

Para finalizar, con el propósito de facilitar a los municipios estos requisitos, se anima a EUDEL a promover la redacción de un modelo que recoja de manera singularizada las exigencias técnicas de seguridad, salubridad y habitabilidad mínimas que deberán disponer estos locales, así como a la divulgación de buenas prácticas.

El contenido de este documento fue presentado en septiembre de 2014 en la Comisión de Salud y Consumo del Parlamento Vasco, quien solicitó nuestra intervención para que se explicaran los mecanismos legales existentes para la regulación, ordenación e intervención en lonjas juveniles.

2.5. Sanidad

2.5.1. Quejas al sistema vasco de salud

Las quejas interpuestas a instancia de parte relativas al sistema vasco de salud y en las que se vean afectados niñas, niños o adolescentes son de tipología muy variada. Por ello, además de en el capítulo correspondiente a sanidad del informe general, han podido ser expuestas en otros apartados, como el de medio ambiente, política lingüística o personas extranjeras.

En el ámbito de la asistencia sanitaria (apartado 2.3. de Sanidad del informe general), una mujer embarazada planteó su desacuerdo con la manera en que había sido atendida en su hospital. Entendimos que esta queja se puede situar en el ámbito de la Estrategia de Atención al Parto Normal, para la que se elaboró la [Guía de Práctica Clínica sobre la Atención al Parto Normal](#). La difusión e incorporación de buenas prácticas clínicas basadas en el mejor conocimiento disponible, la participación de las mujeres en la toma de decisiones, la formación de profesionales y el fomento de la investigación son las principales líneas de trabajo en el contexto del Sistema Nacional de Salud. A la vista de lo manifestado en esta queja se trata de un camino por recorrer.

Hemos recibido nuevas quejas sobre el acceso a los **tratamientos de reproducción asistida (TRA)**. Algunas han planteado el problema de la edad en relación a la espera existente. Por lo que respecta al criterio de edad, puede ocurrir que, por un aumento prolongado de los tiempos de espera previamente existentes, quien hubiera recibido un tratamiento en las condiciones normales de espera no pueda acceder a ello por haber cumplido la edad de 40 años. En situaciones como ésta sugerimos que esa circunstancia sea tenida en cuenta, sin descartar la prioridad, de manera que la legítima expectativa de acceso al tratamiento no se vea frustrada por el aumento del tiempo de espera.

Con relación a esta prestación, se ha suscitado la denegación de una autorización para un diagnóstico previo a la implantación (DGP), para una mujer portadora de una traslocación recíproca. La denegación de su petición ha tenido que ver con que ya tenía descendencia. Con diversas consideraciones, esta institución concluía que el fin de conseguir una descendencia libre de una enfermedad genética, como era el caso concreto, pudiera constituir una excepción justificada de los criterios tenidos en cuenta para los tratamientos de la infertilidad. Se sugería, en consecuencia, la posibilidad de que en estos casos se considere al diagnóstico previo a la implantación (DGP) como una prestación que no está dirigida al tratamiento de una mujer infértil, sugerencia que no ha sido aceptada.

Han llegado también quejas relacionadas con la **atención bilingüe en los servicios de pediatría** de Osakidetza que tenían que ver, por una parte, con los casos en que, estando las familias dispuestas a desplazarse fuera de su zona básica para que sus hijos/hijas pudieran hablar con su médico en su idioma, se encontraban con dificultades en el requisito de aceptación de los profesionales concernidos. La otra cuestión afectaba a localidades mayoritariamente vascoparlantes en las que la escasez de especialistas hacía que el servicio de pediatría fuera prestado por médicos de familia, a los que no se les exigía el perfil lingüístico que dichas plazas tienen asignado en el Plan de Normalización. Lo mismo sucedía cuando los profesionales encargados de cubrir las eventuales bajas de los médicos vascoparlantes, desconocían el euskera.

Esta cuestión fue abordada directamente con la Dirección de Personal de Osakidetza la cual, al margen de dar solución a las situaciones puntuales que se le hicieron llegar, mostró su conformidad con las medidas recomendadas en la [Resolución del Ararteko de 11 de julio de 2014](#) y las asumió de cara a su postura en la Mesa Sectorial que debe acordar los criterios de contratación.

Referido a cuestiones de **Salud Pública** y en el marco de la intervención ante la preocupación manifestada por un grupo de padres y madres por el riesgo para la salud de los alumnos y

alumnas de un centro escolar, derivado de los niveles de exposición a campos electromagnéticos provenientes de la instalación de una estación base de telefonía ubicada en el entorno, se ha elaborado la [Resolución del Ararteko de 1 de diciembre de 2014](#). En opinión de esta institución, las administraciones públicas deben intervenir activamente ofreciendo una respuesta a la ciudadanía sobre el estado de esta cuestión -clara, unívoca y veraz-. Dentro de su ámbito de intervención, las administraciones vascas, en aplicación del principio de precaución, deben dar una respuesta justificada a la percepción del riesgo sanitario que disponen los centros escolares. En el ámbito de las medidas informativas es importante que el [Departamento de Salud](#) siga impulsando la labor que ya realiza en el análisis y evaluación de los riesgos para la salud de los campos electromagnéticos generados a los que se encuentra expuesta la población y, en especial, de aquellos colectivos que por razones de edad, salud o intensidad de exposición requieran una mayor información al respecto. Esa labor de información y de divulgación del estado de la cuestión respecto a los campos electromagnéticos debe incluir medidas concretas para dar respuesta a las demandas sociales que formulan colectivos como los promotores de la queja, como pueden ser sesiones informativas, folletos o jornadas de divulgación en centros escolares.

La aplicación del [Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud](#), del [Decreto 114/2012, de 26 de junio, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi](#) y de las instrucciones que interpretan la normativa vigente por los diferentes y diversos agentes, está provocando confusión y denegaciones a **personas extranjeras** que tienen derecho a la asistencia sanitaria. En ocasiones, como se expone en el punto 2.1. del capítulo dedicado a Sanidad del informe general ya referenciado arriba, estas dudas afectan a menores y a mujeres embarazadas, que han sido atendidas y orientadas desde la institución.

Por último, por lo que respecta a las circunstancias en que se desarrollaron las actuaciones en torno a la petición de atención de una emergencia en el Condado de Treviño, iniciamos un expediente de oficio ante Osakidetza. El análisis que realizamos se recoge en la [Resolución del Ararteko de 26 de septiembre de 2014](#), por la que se concluye el expediente de oficio abierto por la trágica muerte de una niña y la respuesta dada a la petición de asistencia al servicio 112 realizada por su familia residente en el Condado de Treviño.

2.5.2. Salud mental infanto-juvenil

En el área de la **salud mental infanto-juvenil**, a la que todos los años dedicamos unos párrafos dada la especial vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes que presentan esta tipología de problemas de salud, expondremos en apartados particulares la actividad relacionada con el seguimiento a la atención ofrecida a los trastornos de personalidad y las conclusiones del informe extraordinario presentado en 2014 sobre la atención a la salud mental de las personas privadas de libertad. Previamente, de manera más sintética, se da cuenta de algunas novedades sobre cuestiones diversas:

Se ha aprobado el [Real Decreto 639/2014, de 25 de julio](#), por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en Ciencias de la Salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista. Como ya anunciábamos el año pasado, contempla la especialidad de Psiquiatría del Niño y del Adolescente (adscrita al tronco de Psiquiatría), reivindicación constante de los colectivos profesionales, sociedades científicas y entidades del Tercer Sector.

No se registran variaciones en los recursos de la red sanitaria en materia de salud mental infanto-juvenil, ni en el número de dispositivos, ni en el de plazas.

En opinión de algunas organizaciones sociales de familiares y personas con enfermedad mental, es preciso incidir en la detección y la atención de niños y niñas con problemas de salud mental en el ámbito educativo, a menudo objeto de acoso e incompreensión por la comunidad escolar, así como en la formación y apoyo al profesorado.

Hemos trasladado a la administración sanitaria una serie de valoraciones realizadas por las asociaciones contra la anorexia y la bulimia de la CAPV ([ACABE Álava](#), [ACABE Bizkaia](#) Y [ACABE Gipuzkoa](#)) en las que se ponen de manifiesto las lagunas y áreas de mejora en la atención al colectivo de personas afectadas por estas patologías. La Administración se ha mostrado receptiva y se propone valorar las cuestiones relativas a la implantación de una subunidad hospitalaria para la atención de los casos más graves y de servicio de comedor terapéutico en Álava y Gipuzkoa.

2.5.2.a. Trastornos de la personalidad

En el informe de esta Oficina del 2012 se recogía la [recomendación](#) a Osakidetza-Servicio Vasco de Salud para la adopción y desarrollo de programas específicos para la atención de [trastornos de la personalidad](#) -que afectan especialmente a nuestra población joven- basados en el abordaje terapéutico intersectorial y con eficacia probada, con el fin de aumentar la

calidad asistencial y, por consiguiente, la calidad de vida de quienes padecen dichos trastornos y sus familias.

El Ararteko instaba a poner en marcha, en el ámbito de la CAPV, una unidad especializada en trastornos de la personalidad en su modalidad de hospital de día, unidad que ya se encontraba proyectada en 2008, pero cuya implantación no había registrado ningún avance en los últimos cuatro años, a pesar de nuestros reiterados pronunciamientos a favor de dicha implantación. En su respuesta, Osakidetza se comprometía a valorar *“las propuestas de creación de Unidades de Día para adolescentes con problemas de personalidad”* y aseguraba que *“es previsible que, en un periodo de un año, puedan ponerse en marcha”*.

El [Departamento de Salud](#) del Gobierno Vasco nos informa que este año, entre otras causas por *“el aumento de la prevalencia e incidencia del diagnóstico y su asociación a trastornos de conducta en personas jóvenes”*, el proyecto se ha relanzado *“pero se encuentra aún en una fase preliminar, buscando su factibilidad en una situación de economía de escala”*.

Nos informa también de que el Servicio de psiquiatría de la OSI Bilbao-Basurto es *“el más indicado para la gestión e implementación de esta Unidad por conocimiento y experiencia”*. Señala que las prestaciones asistenciales que ofrece este equipo –unidad de día de adolescentes, la realización por parte de un grupo de 8 clínicos de dicho hospital y la Red de Salud Mental de Bizkaia, de psicoterapia focalizada en la transferencia con supervisión de O. Kernberg, y los grupos estables de habilidades en terapia dialéctica conductual- *“no suplen ni mucho menos la referida Unidad, pero sí aportan un nivel de especialización en los casos más complejos y ofrecen un plus asistencial mantenido, en parte, gracias a una dedicación vocacional y excesiva que no se puede considerar en ningún caso como un recurso consolidado y estable”*.

En la reunión mantenida con [AVATI- Asociación Vasca para personas afectadas de trastornos de la personalidad y sus familias](#) en el marco de colaboración iniciado en 2013, insisten, entre otras cuestiones, en dos que afectan especialmente a adolescentes y jóvenes:

- La necesidad de que el recurso de día que se cree permita una adecuada coordinación e integración con centros y dispositivos de atención a la drogodependencia, exclusión social, protección de menores, justicia juvenil, pisos o centros tutelados, asociaciones de desarrollo comunitario, etc.
- La necesidad de detectar los casos de personas -sobre todo jóvenes- afectadas por el llamado síndrome de Hikikomori de aislamiento social para una intervención posterior adecuada. A partir de los 16 años la detección resulta más complicada porque ya no se encuentran en el ámbito educativo. Subrayan la importancia de la implicación de

los servicios sociales de base y educadores/as de calle como instrumentos fundamentales de alerta.

Así pues, lo cierto es que nunca se nos ha dicho desde la administración sanitaria que no se considere necesario poner en marcha el recurso, pero no llega a materializarse la existencia de un programa integral con los dispositivos necesarios. Por ello, esta institución considera preciso insistir en la necesidad de poner en marcha la unidad con carácter estable e integrado, así como una estructuración que permita el abordaje de los trastornos de la personalidad en los tres territorios con la consiguiente formación de las y los profesionales, de modo que se atienda no solo a una parte de la población bilbaína sino al conjunto de la población de la CAPV.

2.5.2.b. Informe extraordinario y salud mental en los servicios de justicia juvenil

En el mes de mayo se presentó al Parlamento Vasco el informe extraordinario [La atención sociosanitaria a la salud mental de las personas privadas de libertad en la CAPV](#). El estudio pone su principal atención en la población privada de libertad adulta y, por tanto, en la situación en los centros penitenciarios de personas mayores de 18 años ubicados en Euskadi: Zaballa, Basauri y Martutene, no obstante lo cual, dedica un capítulo particular a la atención a la salud mental de las personas menores con medidas de internamiento.

Es ésta una cuestión sobre la que ya dábamos información detallada en el [informe de esta Oficina de 2013](#), al recoger la respuesta a la asociación AVATI, que denunciaba entonces la inexistencia de las plazas para internamiento terapéutico exigidas por ley en los recursos de internamiento para menores infractores. A lo allí expuesto hemos de añadir que, tanto en la visita cursada al centro Ibaiondo en diciembre de 2014, como en la información remitida en el marco del seguimiento a las recomendaciones del informe sobre *Infancias vulnerables*, (véase apartado 2.6. *Justicia* de este informe) el Departamento de Justicia y Administración Pública nos daba cuenta del refuerzo⁴ de la atención psiquiátrica en el centro Ibaiondo en régimen de colaboración con el Hospital Aita Menni de Arrasate y mediante el cual un psiquiatra acude de 8 a 10 horas mensuales al centro, además de tener un servicio permanente (las 24 horas) para atención telefónica y por correo electrónico para consultas puntuales. Todo ello en un contexto de incremento en las necesidades de atención psiquiátrica a personas ingresadas en los centros educativos de justicia juvenil.

⁴ Recordemos que: 1) todos los días atiende en consulta un médico de atención primaria y una enfermera que solicitan a psiquiatría que acuda cuando consideran que un residente necesita consulta especializada; 2) hay consulta de psiquiatría una vez al mes, independientemente del resto de ocasiones en que haya sido demandado por el médico de atención primaria; 3) una de las dos plazas de psicólogo del centro tiene el perfil de psicólogo con especialidad de clínica, siendo la realidad que los dos psicólogos actuales la tienen.

El capítulo específico referido a las personas menores del informe extraordinario ya refleja esta clara diferencia con la situación en la que se encuentran las personas privadas de libertad en centros de adultos, principalmente porque *“los centros penitenciarios como lugares aislados del tejido normalizado, como medio cerrado y segregador de la persona, no resultan comparables con los centros de internamiento de menores, en los cuales el componente educativo de la intervención y la relación con el exterior y con los recursos comunitarios determinan la atención”*⁵

De la información manejada en el estudio sobre los problemas y dificultades que estos y estas menores plantean en los distintos servicios de justicia juvenil destacamos la elevada prevalencia de menores usuarios y usuarias de los servicios de justicia juvenil con diagnóstico (o sospecha) de trastorno mental y la opinión generalizada de la necesidad de una formación y especialización en su diagnóstico y abordaje. A la mejora en este diagnóstico y en la intervención se dirige, pues, la única recomendación del informe dedicada al colectivo de personas menores.

2.5.3. Menores con enfermedades crónicas y la atención sociosanitaria

En lo tocante a **menores con enfermedades crónicas**, recogemos breves informaciones relativas a las cuestiones sobre las que venimos realizando seguimiento en los últimos años. De cuestiones que afectan de manera generalizada a personas con enfermedad crónica, así como de la evolución global del espacio sociosanitario, en todo caso, se ofrece información más detallada en el apartado de personas con enfermedad crónica del informe general.

Con relación a las enfermedades congénitas del metabolismo, se ha materializado en 2014 la proyectada inclusión de las cinco enfermedades citadas en 2013 (Homocistinuria, Enfermedad de Jarabe de Arce (MSUD), Aciduria Glutámica tipo 1 (GAI), aciduria isovalérica y la Deficiencia de Acil CoA deshidrogenada de ácidos grasos de cadena larga (LCHA-DD))- en el Programa de Cribado Neonatal de Osakidetza.

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, parece adecuado contemplar la posibilidad de incluir otras 15 enfermedades⁶ 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.).

Por último, nos encontramos a la espera de conocer si finalmente es aceptada la solicitud instada por Osakidetza y el Departamento de Salud para la designación del Hospital Universitario de Cruces como unidad (CSUR) de referencia del Sistema Nacional de Salud en enfermedades metabólicas congénitas, con los efectos positivos que esto supondría, cuestión sobre la que mantendremos seguimiento en 2015.

Respecto a las enfermedades de baja prevalencia, se observan avances en el [Plan de Acción de la Estrategia de Enfermedades Raras en la CAPV](#), entre los que destacamos la puesta en marcha de un protocolo sociosanitario de actuación para mejorar la asistencia a los y las pacientes. El nuevo modelo de organización de la atención sanitaria prevé el desarrollo de una red de profesionales que trabajan de forma coordinada en estas enfermedades en los 4 hospitales universitarios de Euskadi (Araba, Basurto, Cruces y Donostia). En el caso de la atención a niños, niñas y adolescentes con enfermedades raras, en este equipo de profesionales, ligado al Servicio de Pediatría, estarán los médicos-referentes de estos pacientes, que tendrán una visión integral para todos sus problemas de salud y ofrecerán apoyo a las familias. Según indica el Gobierno Vasco, estos equipos trabajarán en red, compartirán conocimientos y realizarán las siguientes funciones: *recepción de las derivaciones para diagnóstico y/o tratamiento, con origen en Atención Primaria y Atención Especializada; integración multidisciplinar y continuidad asistencial, coordinación con los servicios de genética para orientación diagnóstica y para asesoramiento genético a los pacientes y familiares; colaboración con los sistemas de Registro e información de ER o facilitar la continuidad asistencial y la transferencia de pacientes que alcanzan la edad adulta desde los equipos pediátricos.*

Sobre ésta y las otras acciones contempladas en el Plan de Acción antes citado continuará esta institución interesándose en 2015.

Los avances registrados en el desarrollo del espacio sociosanitario en 2014 benefician también a niños y niñas, como se puede apreciar en la implantación progresiva del modelo de atención temprana de los 0 a los 6 años. Así, prosigue la extensión en Bizkaia, con una fase avanzada dirigida a trabajar con colectivos específicos (niños y niñas con sordera) y se está implantando el modelo en un proyecto desarrollado por la Diputación Foral de Gipuzkoa y la OSI (*Organización Sanitaria Integrada*) Bidasoa.

⁵ Capítulo IX del Informe extraordinario.

⁶ Defectos en la biosíntesis del BH4; defecto en la regeneración de BH4, Tirosinemia Tipo I; CUD (transportador de carnitina); deficiencia de acil-CoA deshidrogenasa de cadena muy larga (VLCAD); deficiencia de carnitina palmitoil transferasa I (CPT I); deficiencia de carnitina palmitoil transferasa II (CPTII); deficiencia de carnitina/acilcarnitina translocasa (CACT); aciduria 3-OH-3-metilglutárica; deficiencia de β-cetotiolasa; Ac metilmalónica Cbl A,B; Ac metilmalónica Cbl C,D; Ac metilmalónica; Ac propiónica; Galactosemia.

En todo caso, hemos de insistir en la necesidad de continuar avanzando en el desarrollo del espacio sociosanitario, principalmente: culminar el proceso de aprobación de la cartera de servicios sociosanitarios; completar la interoperabilidad de ambos contextos mediante la validación de un instrumento común de valoración integral para la planificación de cuidados sociosanitarios de la población diana; profundizar en el proceso de implantación de los equipos de atención primaria sociosanitaria.

2.6. Justicia

Si bien la [ley reguladora de la institución del Ararteko](#) señala claramente en su artículo 13.1. que *no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que haya recaído sentencia firme o esté pendiente resolución judicial*, la confluencia en las funciones de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes atribuidas a, por una parte, la fiscalía de menores y, por otra, las instituciones de defensa de sus derechos, como sería el caso del Ararteko, que expresamente recoge el testigo y la encomienda de la extinta Defensoría del Menor, supone, en la práctica, un canal de comunicación abierto a frecuente intercambio de información y gestiones entre ambas instancias. En el marco de esta colaboración este año se ha actuado fundamentalmente sobre cuestiones relativas a: 1) Sustracción de menores por parte de alguno de los progenitores, 2) Informes y relación con los puntos de encuentro familiar por derivación judicial.

En otro orden de cosas, debemos comentar que las actuaciones en las que en 2014 se ha encontrado concernido el Departamento de Administración Pública y Justicia se han expuesto ya en distintos puntos de este informe, en aras de lo que entendemos una presentación más acorde con los ámbitos de interés de la ciudadanía (y no tanto ordenada por la administración concernida): salud mental en los recursos de justicia juvenil, en sanidad; y actuación de los puntos de encuentro familiar y los equipos psicosociales, en familia.

En el marco del **seguimiento** del informe extraordinario [Infancias vulnerables](#) y, más en concreto, a las recomendaciones formuladas para el ámbito de los y las adolescentes infractores, hemos actualizado información que entendemos puede ser de interés y que pasamos a exponer.

Los principales datos sobre medidas ejecutadas, a los que la red de servicios de justicia juvenil ha de atender, nos dicen que:

- continúa el descenso en el número de medidas iniciado en 2011, situándose ya en cifras inferiores a las de 2004, aunque en los dos últimos años se han contabilizado datos similares (796 y 810);

- los delitos relacionados con la violencia intrafamiliar y contra la pareja siguen ocupando un lugar muy destacado como causa de intervención, suponiendo en el año 2014 el 42,1% de las medidas cautelares y el 9,0% de las firmes.
- las tendencias y la valoración respecto a las medidas cautelares (7% del total de medidas) no varía de lo ya expuesto en el [informe de 2012](#) de esta Oficina.
- de las medidas firmes, en 2014 más de las tres cuartas partes (77,4%) se han cumplido en medio abierto. De éstas, las prestaciones en beneficio de la comunidad (177 en 2014) y las libertades vigiladas (226) continúan bajando y la realización de tareas socioeducativas presenta una tendencia ascendente desde 2012 (127).
- de las medidas firmes que se deben cumplir en centro (22,6%), los internamientos se sitúan en cifras similares a las de 2009 (109), aunque su duración mantiene el aumento producido en 2010; las permanencias de fin de semana han descendido claramente (59); y la convivencia con grupo educativo continúa en cifras residuales (2).

El descenso continuado en el número de medidas firmes que se deben cumplir en centro desde 2011 ha conllevado el cierre o la reducción de plazas de algunos centros. A las modificaciones en la [red de centros](#) de las que ya dábamos cuenta en el informe de 2012 se han sumado en 2014 el cierre de una unidad del centro educativo [Uribarri](#) (8 plazas) y de la residencia de autonomía de Donostia (4 plazas), así como la reducción de plazas de 19 a 15 en el centro educativo [Andoio/Gorbeia](#). La ocupación media se ha situado entre el 85% y el 90%.

En sentido inverso, para posibilitar el cumplimiento de medidas de asistencia en centro de día, que se han incrementado, desde 2012 se han ampliado las plazas dispuestas en los 3 Centros de Día: 4 más en [Uribarri](#) (8 en total), 6 en [Ireki](#) (18 en total) y 2 más en [Zabalik](#) (22 en total).

Tampoco hay novedades significativas relacionadas con la recomendación 4ª del informe arriba citado, que pone la mirada en el [servicio de defensa](#) ofrecido por el turno de oficio de abogados y la formación específica de éstos. Las formas de trabajo de la jurisdicción de adultos, quizás ligadas a ciertas carencias en la formación especializada nos hacen mantener la valoración de los necesarios avances en la mejora de la formación de los letrados y letradas del turno de oficio de personas menores.

Se mantiene la [coordinación](#) entre los servicios de justicia juvenil y los servicios sociales de infancia en desprotección (recomendación 5ª). De los colectivos que habitualmente se sitúan entre ambos sistemas cabe destacar: la

tendencia descendente de menores extranjeros no acompañados (actualmente no llega al 10%), en clara relación con el paulatino descenso de llegadas ya comentado en el apartado 2.3.4 de este informe; el aumento continuado de menores que agreden en el seno de sus familias o a sus parejas y necesitan ser separados de su medio, con mayor presencia año tras año de chicas (25% en 2014); la presencia de menores con importantes problemas de salud mental y/o elevados consumos de tóxicos y con historias de crianza muy negativas.

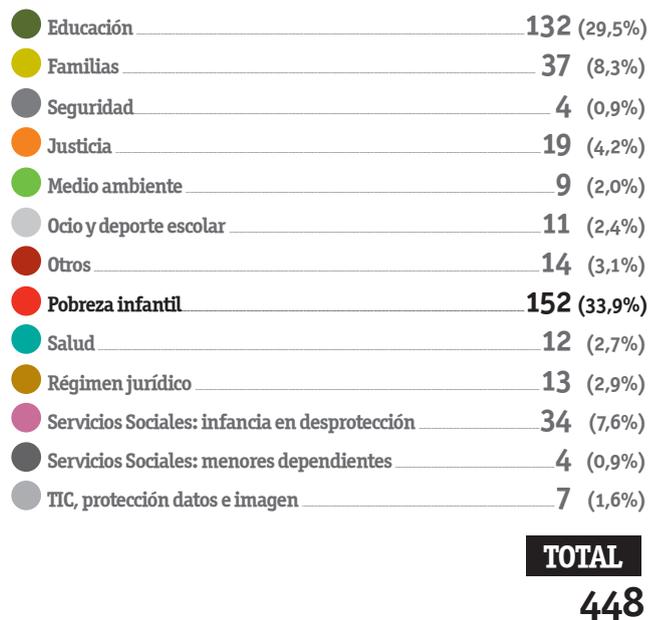
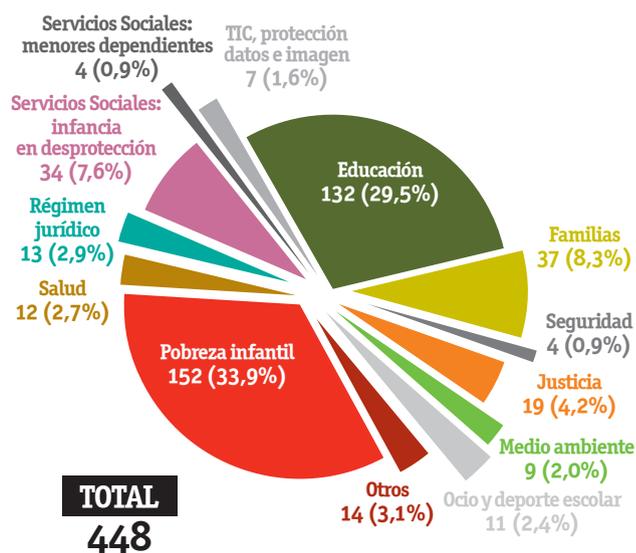
Los avances en la atención sanitaria (recomendación 6ª) los hemos dejado recogidos en el apartado relativo a Salud Mental de este informe (véase 2.5.2.b)) y en las dos visitas realizadas a dependencias policiales en 2014, concretamente a los centros de detención de la Ertzaintza de Sestao y de la Policía Local de Santurtzi, se observa que no disponen de dependencias específicas para la custodia de menores, como exige la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero reguladora de la responsabilidad penal de los menores (art. 17.3) y como recordaba la recomendación 3ª del informe al que realizamos el seguimiento.

Por último, completamos este apartado informando de la visita realizada a finales de noviembre por el Ararteko y la directora de la Oficina de Infancia y Adolescencia al centro Ibai-ondo de Zumárraga. Responsables de la Dirección de Justicia del Gobierno Vasco, del Servicio de Justicia Juvenil y del propio centro se implicaron en la presentación exhaustiva de las instalaciones y el funcionamiento de éste.

2.7. Niños y niñas en situación de pobreza

En el apartado relativo a la información estadística y datos cuantitativos de la actividad de la oficina vinculada a la investigación y gestión de expedientes de queja ya apuntábamos que, sin haberlos incluido en el cómputo global, no olvidábamos que en un porcentaje importante (26,4% en diciembre de 2014) de las personas beneficiarias de la Renta de Garantía de Ingresos, eran menores de 18 años. De incluir esta estimación en nuestras estadísticas, tendríamos alrededor de 152 expedientes que informan de situaciones de escasez económica en la que se encuentran afectados niños, niñas y adolescentes, y este problema, el del riesgo de pobreza infantil, se convertiría en la principal contingencia atendida por esta institución con el 34% de los expedientes contabilizados, por encima incluso del ámbito de educación, tradicionalmente el que más quejas recibe relacionadas con infancia y adolescencia.

Gráfico 14.
Distribución de expedientes de queja a instancia de parte incluyendo estimación de los afectados por situación de escasez económica



Finalizábamos el informe del año pasado en este apartado dando cuenta de las intenciones manifestadas por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ante nuestra pregunta de qué respuesta iba a ofrecer a la realidad de la pobreza infantil en Euskadi y, más en concreto, a la *Proposición no de ley 146/2013 del Parlamento Vasco sobre medidas para hacer frente a la pobreza infantil*⁷. Así, nos indicaba su intención de realizar, en primer lugar, una explotación estadística pormenorizada de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de 2012 que tuviera como objeto específico la pobreza infantil y su comarcalización, a fin de detectar qué factores intensifican la vulnerabilidad actual de la población menor de 14 años. Con relación a esta encuesta, partiendo de la hipótesis de que tanto la pobreza como la exclusión pudieran estar intensificándose a un ritmo mayor, habían decidido, asimismo, actualizarla en 2014, adelantándose a la frecuencia de 4 años prevista para esta operación estadística.

En segundo lugar se proponían: agrupar y coordinar todas las medidas que los diferentes planes han adoptado en relación con la pobreza infantil, con especial énfasis en el de Inclusión Activa; recabar la opinión experta de especialistas para implementar otro tipo de medidas; y proponer *“un plan integral de actuación con el fin de prevenir que el conjunto de riesgos actuales, además de que se reduzca, no se reproduzca intergeneracionalmente”*.

Aun cuando en la respuesta no se daba contestación a lo relativo a plazos y propietarios de estas medidas, anunciábamos que realizaríamos seguimiento de esta grave situación social en los meses siguientes. Transcurrido un año desde entonces le pedíamos, por ello, avances y estado de situación de los compromisos adquiridos.

De manera breve podemos decir que el Departamento ha realizado aquellas medidas que tienen que ver con un mejor conocimiento de la realidad social de la pobreza infantil. Nos aporta así el informe realizado por el Órgano Estadístico del departamento sobre el *“Impacto comarcal de la pobreza infantil en la Comunidad Autónoma de Euskadi. EPDS 2012”* y el *“Módulo EPDS-Pobreza”* inserto en la Encuesta de Necesidades Sociales 2014, además de anunciar la pronta realización de otro informe sobre *“Familia y su protección social”*. Respecto a las medidas de intervención, informa de que se había estimado oportuno esperar, por un lado, a la reedición del Módulo EPDS (que se hace público en noviembre de 2014) y, por otro, a conocer el conjunto de medidas que se implementarían

dentro del Plan Vasco de Inclusión Activa. La ausencia de más explicaciones nos lleva a pensar que no han cristalizado aún las propuestas concretas y, mucho menos, un plan integral de actuación.

Vamos a detenernos un momento en los dos informes aportados y compartir así una información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad sobre la que se hace imperioso actuar.

Las principales conclusiones⁸ del informe sobre el *“Impacto comarcal de la pobreza infantil en la Comunidad Autónoma de Euskadi. EPDS 2012”* son:

1. Un 9,5% de la población infantil de la CAE se ve afectada en 2012 por una situación de pobreza real⁹, una proporción en aumento respecto al 7,3% de 2008 y bastante superior al 5,3% observado en la población total de Euskadi.
 - 1.1. La principal implicación de la pobreza infantil en 2012 es la pertenencia a hogares con alto riesgo de experimentar problemas de alimentación. De esta forma, un 5,9% de la población menor de 14 años de la CAE sufre de forma conjunta la vivencia real de la pobreza y la experiencia reciente de problemas graves de alimentación.
 - 1.2. La proporción de menores afectados se reduce al 2,3% en lo relativo a la presencia conjunta de problemas de pobreza real y de malas condiciones de la vivienda y al 1,7% en lo que respecta a la asociación de estas problemáticas de pobreza con problemas graves de cobertura de las obligaciones y de mantenimiento de las pautas de vida (falta de mantenimiento estable de los suministros, embargos o necesidad de cambio de vivienda o colegio, etc.).
2. La pobreza real en la infancia tiene un impacto diferencial en las comarcas de Bilbao (16%), Gasteiz (14%), Margen Izquierda (12,8%) y Tolosa-Goierri (10,8%). La dinámica dentro de las comarcas, sin embargo, es distinta: mientras en Bilbao se constata cierta estabilización de la tasa de pobreza (del 15,7% en 2008 al 16% en 2012), aumenta de forma significativa en Gasteiz (de 9,5% a 14%) y Margen Izquierda (de 8,4% a 12,8%). Esta dinámica alcista resulta aún más llamativa en la comarca de Tolosa-Goierri, que pasa de desconocer el fenómeno en 2008 a una tasa de pobreza infantil del 10,8% en 2012.

⁷ En ella se instaba al Gobierno Vasco *“a elaborar e impulsar, en colaboración con las diputaciones forales y los ayuntamientos de la CAPV y en el plazo máximo de 4 meses, un plan que recoja las medidas necesarias para hacer frente a la pobreza y la exclusión social y que contemple de forma especial medidas específicas dirigidas a la prevención y lucha contra la pobreza infantil”*.

⁸ Reproducimos en gran medida el apartado de Conclusiones del informe por no encontrarse éste disponible para su consulta en la web del Gobierno Vasco.

⁹ Por distintas consideraciones recogidas en el informe, los autores se decantan por este indicador, síntesis derivada de las posiciones específicas observadas en las dimensiones de mantenimiento y acumulación (ingresos y condiciones de vida) como referente para todas las conclusiones.

3. El impacto y gravedad de la pobreza real se vincula a la menor o mayor presencia en el territorio de las formas más graves y estructurales de la pobreza (pobreza de acumulación). Las formas más graves de privación, como la experiencia de problemas graves de alimentación, también tienden a vincularse a la pobreza de acumulación. De esta forma, Bilbao se sitúa muy por encima de las otras comarcas en este indicador, con un 12,6% de población infantil pobre y con problemas graves de alimentación en el hogar, por 9,7% en Gasteiz y cifras cercanas al 7% en Margen Izquierda y Margen Derecha.

La única excepción a esta tendencia es lo que se observa en la comarca de Tolosa-Goierri (con una de las tasas más bajas: 1,3%), en la que el fuerte aumento de la pobreza de acumulación ligado a la crisis del período 2008-2012 se traduce ante todo en un deterioro claro de las condiciones de la vivienda, en la mayor propensión a descubrir obligaciones básicas de pago y/o en cambios de vivienda o colegio. Este deterioro se perfila como una estrategia para prevenir problemas graves en la cobertura de las necesidades de alimentación.

4. A pesar de la asociación entre pobreza general y pobreza de acumulación, la componente coyuntural de la pobreza es la que más claramente determina el perfil de los problemas de empobrecimiento existentes en Euskadi. La cifra de 9,5% de pobreza infantil se vincula en 2,2 puntos a la presencia de problemas de acumulación, pero en 7,3 a la influencia exclusiva de factores relacionados con la insuficiencia de ingresos (pobreza de mantenimiento). Aun así, algunos procesos muestran un avance de las formas más graves y estructurales de la pobreza.
5. El predominio de las formas más coyunturales de pobreza contribuye a limitar en parte el impacto de la crisis, comprobándose que, a pesar de estar en clara situación de riesgo, un 3,2% de la población infantil se mantiene fuera de la pobreza gracias a los recursos patrimoniales acumulados en el pasado por sus familias. Este hecho no debe llevar a infravalorar el problema existente, por lo que debe insistirse en los siguientes aspectos:
 - 5.1. La consolidación de formas coyunturales de pobreza, ligadas a la caída de ingresos provocada en las situaciones de crisis, es la base del incremento y consolidación de las formas más graves y estructurales de pobreza. La mayor tasa de endeudamiento asociado a la vivencia de la pobreza real de Gasteiz, con una cifra del 5,6% refleja un riesgo diferencial de empobrecimiento estructural en esta comarca.
 - 5.2. El posible paso de las situaciones actuales de riesgo a situaciones reales de vivencia de la pobreza afectaría de forma decisiva a las zonas menos afectadas en 2012

por la pobreza infantil. Las comparativamente bajas tasas de pobreza infantil existentes en esas comarcas ocultan un fuerte peligro de deterioro a medio plazo.

6. Un factor explicativo determinante en las actuales tasas de pobreza infantil en Euskadi es el riesgo diferencial de pobreza de la población extranjera. Un 46,4% de la población menor de 14 años residente en hogares encabezados por una persona de nacionalidad extranjera sufre una situación de pobreza real. Esto determina que un 53,3% de la población infantil pobre de la CAE corresponda a este tipo de hogares. Esta proporción supera niveles del 60% en comarcas como Gasteiz, Margen Izquierda, Margen Derecha y Duranguesado).
7. El impacto de la pobreza infantil en familias nacionales también resulta, no obstante, significativo en algunos casos. Aunque la tasa es de apenas un 3% en parejas con hijos e hijas, alcanza un 33,4% entre familias monoparentales. La pobreza ligada a familias nacionales de tipo monoparental resulta característica de Bilbao, donde estas familias en situación de pobreza real suponen un 5,4% de la población infantil total de la comarca.

Los datos señalados explican uno de los rasgos específicos de Bilbao en el contexto de las comarcas con mayor impacto de la pobreza infantil: el peso dominante dentro de la misma de la población de origen nacional. Este rasgo la diferencia de otras comarcas de alta incidencia de la pobreza infantil en las que la población extranjera resulta claramente mayoritaria.

De los datos aportados por el *Módulo EPDS-Pobreza en la Encuesta de Necesidades Sociales 2014*, que actualiza los indicadores de pobreza a fechas de este año, sólo destacar que, precisamente entre los grupos en los que más avanza la pobreza y la precariedad, encontramos a los niños y niñas. Esto es, no sólo aumenta la pobreza infantil en la misma medida en que lo hace la pobreza de la población general en nuestro territorio (que es la primera y básica conclusión del estudio), sino que las situaciones de pobreza real entre menores de 14 años avanzan a mayor ritmo que en el resto de la población. Mientras la tasa de pobreza de la población mayor de 14 años aumenta en 1,4 puntos entre 2008 y 2014 (del 3,7% al 5,1%), el aumento es de 3,9 puntos en la población menor de 14 años (de 7,3% en 2008 a 9,5% en 2012 y **11,2% en 2014**). Aumenta, además, la desigualdad social.

Aunque su tasa sigue manteniéndose por debajo de la media general de la CAE, entre 2012 y 2014 el avance más significativo de la pobreza corresponde a las parejas con hijos e hijas, que concentra un 51,9% de las situaciones de pobreza real. Junto a las familias monoparentales, las parejas con hijas e hijos recogen un 75,5% de los casos de pobreza real en 2014.

En conclusión, lejos de remitir, la pobreza infantil ha aumentado en estos dos años y lo ha hecho en mayor proporción que para el resto de población. Por otro lado, al contrario de lo que sosteníamos el año pasado tras la consulta a distintos departamentos del Gobierno Vasco, la asociación entre pobreza real y formas graves de privación tiene su incidencia más relevante en lo relativo a la presencia asociada de problemas graves de alimentación (5,9% de la población infantil de la CAE). La pobreza, por último, afecta en mucha mayor medida a niños, niñas y adolescentes extranjeros. Todo ello, por supuesto, con diferencias comarcales que matizan las afirmaciones generales.

A la vista de esta información, a falta aún de concluir formalmente este expediente relativo al seguimiento de la actuación de nuestras administraciones públicas en el abordaje de las situaciones de pobreza infantil, debemos insistir en que tengan en consideración algunas cuestiones ya citadas en el informe de la Oficina de 2013:

- La prevención y la contención de la pobreza entre los niños y niñas es una cuestión de prioridades políticas.
- Perspectiva de los derechos de la infancia, reconociendo a los niños y niñas como sujetos de derechos.
- Importancia de la intervención precoz y enfoque *de los años fundamentales*.
- Apuesta por planes o estrategias conjuntas y de carácter interinstitucional, donde se coordinen las intervenciones de los diferentes agentes a partir de objetivos, enfoques e indicadores comunes.
- Prestaciones económicas para paliar la carencia de recursos, pero también servicios de atención a la infancia, además de intervenciones desde otros ámbitos y medidas que permitan reducir el peso de la herencia social en sus oportunidades vitales.
- Papel relevante de los servicios de índole comunitaria para paliar dificultades y desventajas que la experiencia de la pobreza implica para los niños y las niñas pobres.
- Mejora de la coordinación y el trabajo en red entre sistemas y sobre el territorio, que permita intervenciones rápidas, flexibles e integrales sobre las situaciones particulares de cada familia en situación de pobreza.
- Desarrollo y/o análisis frecuente de un cuadro de indicadores para la medición y el seguimiento de las situaciones de pobreza infantil.

Por nuestra parte, mantendremos nuestra atención a esta realidad a lo largo de 2015, especialmente a la tríada: situaciones de pobreza real – problemas graves de alimentación – población extranjera.

2.8. Otros

2.8.1. Hijos e hijas de personas extranjeras

Además de las actuaciones relacionadas específicamente con menores/jóvenes extranjeros no acompañados, a las que nos hemos referido en el apartado 2.3. de este informe, hijos e hijas de personas extranjeras han sido protagonistas de quejas en distintos ámbitos, en algunos casos ya señalados, pero que ahora presentamos en una breve recapitulación para aportar una visión más global de las dificultades que afronta este colectivo.

Se ha continuado recibiendo quejas relativas a la **gestión del padrón municipal** en las que se veían afectados niños y niñas. Aun cuando son menos que en años anteriores y se han resuelto en todos los casos de manera positiva, parece necesario seguir insistiendo en que la [Ley 7/1985, de 2 de abril](#), Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) determina que el padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio (artículo 16.1). Por su parte, el artículo 17.2 determina que *“Los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus Padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad”*.

Estamos, por tanto, ante un registro administrativo del que es responsable el ayuntamiento y que tiene por finalidad la inscripción de todas las personas que residen realmente en el municipio. En este sentido, debemos subrayar que los mecanismos que tienen los ayuntamientos para intervenir en esta cuestión, únicamente pueden ir dirigidos a lograr que ese registro refleje los vecinos que efectivamente tiene un municipio.

Así, la potestad de verificación que determina el artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales -RPD- ([RD 1690/1986, de 11 de junio](#)) no habilita al ayuntamiento para la comprobación y exigencia de requisitos que no se circunscriban a comprobar la realidad del domicilio o, dicho de otra forma, estaríamos ante una extralimitación de las funciones encomendadas, cuando la actuación municipal no va encaminada a verificar exclusivamente la realidad de la residencia efectiva de una persona.

Como se expone en el apartado 2.5. de Sanidad de este informe, se han recibido quejas que afectan al reconocimiento del derecho de acceso a la **asistencia sanitaria**, también de algunos menores, principalmente derivadas de

la confusión en la interpretación de la normativa vigente. Como en la cuestión de los empadronamientos, los casos se han resuelto de forma positiva.

Relacionado con el ámbito sanitario, pero no exclusivo de él, informar de que la Fiscalía Superior del País Vasco detectó al menos dos casos de ablación en Euskadi en el año 2013, lo que ha hecho que a lo largo de 2014 se activen protocolos y se pongan en marcha diversas iniciativas por parte de Emakunde y el Departamento de Sanidad (guías de actuación, formación de profesionales en contacto con inmigrantes de países como Mali, Guinea, Nigeria o Mauritania, etc.) para el abordaje de situaciones de riesgo y para la intervención en los casos ya consumados.

También de manera positiva se han resuelto los problemas para la obtención de las licencias para la práctica del **fútbol federado** que estaban encontrando hijos de familias extranjeras y que relatamos en el apartado 2.5 de este informe.

La existencia de **asentamientos de persona gitanas de Europa del Este** en nuestra Comunidad y la necesidad de coordinación entre diferentes agentes privados y públicos motivó en 2011 la elaboración de la Recomendación general del Ararteko 3/2011, de 5 de octubre. *Necesidad de desarrollar protocolos de actuación para la intervención en los asentamientos de personas gitanas de origen comunitario que viven en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, en la que se analiza la realidad de los asentamientos de personas gitanas en el País Vasco y la insuficiente cobertura a sus necesidades más básicas.

En seguimiento de dicha recomendación general este año hemos realizado una visita a los tres asentamientos de personas de origen rumano localizados en los municipios colindantes de Astigarrara y Hernani. Desde el año 2012 se está llevando a cabo un interesante trabajo de inclusión social con la población allí asentada (en una alta proporción, niños y niñas) por parte de diferentes agentes, tanto públicos, como privados. El programa tiene como objeto la regularización administrativa, el acceso a los servicios sociales, sanitarios y educativos, el acceso a viviendas en condiciones dignas de habitabilidad y la inserción socio-laboral.

La valoración que se hace desde esta institución es que el trabajo colaborativo y coordinado ha permitido hacer frente a las necesidades de educación, activación laboral, formación laboral, búsqueda de vivienda, atención sanitaria, solicitudes de prestaciones económicas y a un trabajo de inclusión social y comunitario. Además, el proyecto está teniendo una participación ciudadana importante, tanto de vecinos como de organizaciones sociales. El resultado es que el número de familias en los asentamientos ha ido disminuyendo, pero continúan sus itinerarios de inserción

social en los municipios implicados. En julio del año 2017 se prevé la desaparición de los asentamientos.

Por último, no podemos cerrar este apartado sin volver a hacer presente la situación de **pobreza** en la que se encuentra un importante número de niños, niñas y adolescentes de familias cuyo cabeza de familia es de nacionalidad extranjera, mayoritario, como veíamos, entre la población infantil pobre. A esta cuestión dedicaremos parte de las actividades previstas para 2015 en esta Oficina.

2.8.2. Niños, niñas y adolescentes lgtb

La situación de **niños, niñas y adolescentes de orientación homosexual (gays y lesbianas) o bisexual y de identidad transgénero o transexual** (en adelante, *lgtb*), no ha sido trasladada este año en ninguna queja individual. No obstante, ha sido objeto de intervención por parte de esta Oficina en el marco de dos iniciativas:

1. En el año 2014 se ha culminado el trabajo previsto del **Rainbow Has**¹⁰, proyecto que lidera el Ararteko coordinando a 13 entidades diferentes de 8 países europeos¹¹ y continuación de un primer proyecto (también financiado en el marco del programa de acción comunitaria denominado **"Derechos fundamentales y ciudadanía"** de la **Dirección de Justicia de la Comisión Europea**) denominado **Rainbow**¹². El proyecto actual pretende incidir en el análisis y la mejora de la situación de los derechos de la infancia y adolescencia a la diversidad afectivo-sexual, en el ámbito educativo en sentido amplio, es decir, dirigiéndose tanto a las instituciones educativas y al profesorado, como a las asociaciones de familias de toda índole, con objeto de lograr las alianzas necesarias para asegurar una educación abierta a la diversidad sexual desde la infancia, que sea capaz de prevenir y combatir cualquier forma de discriminación o acoso por razón de la orientación sexual o la identidad de género.

¹⁰ El título Rainbow Has es un acrónimo compuesto por las siglas en inglés de: *Rights through Alliances: Innovating and Networking Both Within Homes and Schools* (Derechos a través de Alianzas: Innovando y Creando Redes en Casa y en la Escuela).

¹¹ Además de Euskadi, los países que participan en este proyecto a través de distintas entidades (universidades, equipos de investigación sociológica y pedagógica, ayuntamientos, asociaciones de promoción de la educación infantil, asociaciones en favor de los derechos LGTB y asociaciones de familias homoparentales), son Alemania, Bélgica, Bulgaria, Holanda, Italia, Polonia y Reino Unido.

¹² Acrónimo que recoge las siglas en inglés del concepto que inspira al 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 y 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.

A la investigación y los estudios de campo realizados en 2013 en distintos países sobre los discursos, necesidades y estrategias a seguir en relación con la existencia de estereotipos y de conductas transhomofóbicas en el ámbito educativo, cuyos resultados ya avanzábamos en el informe del pasado año, le han seguido en 2014 las actividades contempladas en las otras líneas de trabajo del proyecto (para más detalle sobre las líneas de trabajo y resultados previstos, ver [Informe anual de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko al Parlamento Vasco 2012](#), cap. V.4), a saber: seminarios con autoridades educativas y sectores sociales concernidos por esta cuestión, con la finalidad de discutir sobre la necesidad de crear una agenda política que aborde este tema; talleres de formación y sensibilización con profesorado, asociaciones de familias o asociaciones de madres y padres de los centros educativos; y la creación de una red europea a partir de estructuras asociativas ya existentes, con objeto de sentar estrategias de influencia.

La descripción y conclusiones de todas las actividades realizadas en el marco del proyecto Rainbow Has en los países participantes y, por tanto, también las directamente organizadas por esta institución, como es el caso de los seminarios celebrados en Bilbao (27 de marzo), Barcelona (28 de mayo) y Madrid (29 de mayo), han quedado recogidos en una publicación que verá próximamente la luz, quizás antes incluso de que este informe sea presentado, y que engrosará los contenidos de la web de referencia del proyecto.

2. El Grupo Estable “Escuela Segura”, creado en 2013 con el impulso de la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario de Gobierno Vasco y, especialmente, de su Servicio de Atención a Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales, [Berdindu](#), ha comenzado a dar frutos. Las entidades y personas integrantes del grupo¹³ han venido trabajando a lo largo del año alrededor de dos cuestiones:

- Un mejor conocimiento de la situación en las aulas vascas de los temas de diversidad afectivo-sexual y diversidad familiar
- La formulación de propuestas para la resolución de algunas situaciones de discriminación que sufren niños, niñas, adolescentes y familias LGTB en el contexto escolar.

¹³ Ararteko, Direcciones de Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia y del Ayuntamiento de Bilbao, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, BIKE, Departamento de Educación en sus áreas de Género, Convivencia, Inspección, Berritzegune Nagusia y Berritzeguna de Donostia, Aitor Martxueta (profesor de la EHU/UPV), grupos LGTB –Aldarte, EHGAM, Errespetuz, Gehitu, Guztiok, Las Trans y Seaska- y representantes del área de Diversidad e Inmigración de la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario de Gobierno Vasco.

En relación con la primera de las cuestiones, el Grupo Motor de Análisis presentaba en el mes de noviembre y en el marco del Foro de Igualdad de Emakunde, el informe sobre [“Actitudes del alumnado ante la diversidad afectivo-sexual en las aulas”](#). Esta investigación sobre actitudes juveniles (de entre 13 y 16 años) referidas a la diversidad sexual es el primer paso para la construcción de un instrumento de análisis de esta realidad que pueda ser utilizado en la totalidad del territorio autonómico e incluya, además de al alumnado, a familias y profesionales.

El Grupo Motor de Políticas, que abordaba la segunda de las cuestiones, presentaba en diciembre a la Dirección de Innovación del Departamento de Educación su informe conclusivo, con propuestas concretas tras la revisión de un importante número de materiales de gran impacto en los centros: protocolo de bullying y cyberbullying; decreto de derechos y deberes del alumnado; orientaciones de comienzo de curso para los centros educativos de la red pública; formularios oficiales utilizados en la red pública vasca (documentos de matriculación, convocatoria de Proyectos, becas, etc.); guías utilizadas por la Inspección Educativa. El informe incluía los criterios consensuados, las propuestas de inclusión, eliminación y modificación a cada uno de los documentos analizados y el requerimiento de abordar con urgencia:

- La inclusión en el Currículum de los temas de diversidad afectivo-sexual y familiar.
- La prolongación a Formación Profesional y Universidades de las experiencias de colaboración en la materia en infantil, primaria y secundaria.

La Oficina de la Infancia y Adolescencia del Ararteko se encuentra totalmente implicada, y es su intención continuar estándolo en 2015, en el trabajo de ambos grupos motores.

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

La consideración de víctima y la atención a los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género vienen siendo reclamadas por esta institución desde hace tiempo. Ya en el [informe de 2011](#) señalábamos la poca presencia de “derechos de la infancia” en la legislación sobre violencia de género (tanto en la estatal, como en la autonómica), la falta de datos que determinaran la magnitud del problema, la constatación de los efectos que la exposición a la violencia de género tiene en los niños y niñas, etc. para concluir la necesidad de avanzar en todos los frentes: sensibilización, prevención, intervención, coordinación interinstitucional, etc.

Se han dado pasos desde entonces, quizás el más determinante su reconocimiento como víctimas directas de la violencia de género en el anteproyecto de ley que actualiza la legislación de protección a la infancia¹⁴, aprobado en abril (véase capítulo 1.2. de este informe). Otorgado el estatuto de víctima, podrá garantizarse la adopción de medidas civiles y penales como un sujeto más del procedimiento.

Por otro lado, el reconocimiento como víctima directa supondrá 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.

Aun cuando la modificación legislativa que le concede el estatus de víctima *directa* no se ha aprobado todavía, esta institución ha continuado trabajando en 2014 con esos postulados y en esa dirección. El trabajo fundamental se ha realizado en el marco del Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) de la Comisión de Seguimiento del *II Acuerdo Interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual* liderado por Emakunde y en el que esta institución participa de manera estable. Los primeros pasos han consistido en la elaboración de un diagnóstico compartido sobre las dificultades, áreas de mejora, programas, prestaciones y otros recursos existentes en nuestra Comunidad con relación a la atención de los y las menores que se pueden encontrar en esta situación, a partir del cual formular una propuesta de actuaciones a desarrollar o impulsar para la atención a estos menores desde las instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi concernidas.

En estos momentos se está valorando una propuesta de trabajo que incorpora actuaciones de sensibilización, formación y mejora de los protocolos existentes en el II Acuerdo Interinstitucional, incorporando la perspectiva de los hijos e hijas y las eventuales intervenciones con ellos y ellas.

2.8.4. “Bebés robados”

Finalizábamos el informe de 2013 en lo tocante a este tema dando cuenta de la actuación ante el Departamento de Administración Pública y Justicia de Gobierno Vasco para el seguimiento de la *Recomendación general 1/2011, de 13*

de julio 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 y, más en concreto, para conocer sus previsiones para la continuidad de las actuaciones desarrolladas por el anterior equipo de gobierno (Comisión Interdepartamental), así como sobre la posibilidad de poner en marcha un banco de ADN abierto a cualquier persona que deseara dejar ahí una muestra para posibles comprobaciones o cruces con un tercero (y no únicamente para los casos derivados de orden judicial).

Respecto al banco de ADN informaban entonces de la existencia de un único y centralizado Fichero de Perfiles Genéticos (Banco) en la sede del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (INTCF) del Ministerio de Justicia y de la existencia de un protocolo de actuación del citado instituto en el que se incluyen las instrucciones para la recogida de las muestras por parte de los Institutos de Medicina Legal, muestras que, en todo caso, debían ser aportadas en el marco de un procedimiento judicial.

Concluíamos entonces que, aunque sensibles a las posibles demoras en el desarrollo de la Sección de Genética Forense atribuibles al contexto económico, esta institución consideraba que la puesta en marcha de un “banco de ADN” abierto y dispuesto para posibles comprobaciones sería un paso muy importante en la colaboración y ayuda por parte de las administraciones públicas a las familias afectadas.

El 10 de abril de 2014 tenía entrada en el Ararteko un escrito del Defensor del Pueblo en el que se informaba sobre el seguimiento realizado por esa institución con relación a los denominados “niños robados” y se facilitaba la información trasladada por el Ministerio de Justicia. La principal novedad se refiere a la creación de un dispositivo para atender a un número importante de supuestos en los que la pretensión es averiguar su origen biológico y su identidad, sin acudir a la vía judicial. Para ello, el Ministerio de Justicia ha puesto a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas del estado un Servicio de Información con las funciones de: 1) recopilar la información y documentación que pueda existir en las distintas administraciones Públicas e Instituciones relativas a su filiación natural, 2) gestionar la inclusión de los perfiles de ADN aportados por la persona afectada, obtenidos en laboratorios privados, en la base de datos del INTCF y al objeto de determinar coincidencias genéticas.

¹⁴ Los anteproyectos de actualización de la legislación de protección a la infancia disponen modificaciones a la Ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, pero también cambios significativos en el Código Civil, la Ley 54/2007 de adopción internacional, la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. El reconocimiento de los niños y niñas como víctimas directas de la violencia de género se incorpora, precisamente, en esta última.

Una vez presentada la solicitud en este Servicio de Información, bien de información y documentación sobre la filiación en exclusiva, bien de ésta y la de inclusión de los perfiles de ADN, se inicia un expediente administrativo del que las personas afectadas pueden hacer un seguimiento a través de un usuario y una contraseña que les es facilitada. Por último, una vez recabados todos los datos, se emite un informe final, en el que recoge toda la información obtenida, de forma objetiva y sin realizar ningún tipo de valoración.

El expediente administrativo no inicia ningún procedimiento judicial, ni civil, ni penal; sólo recopila información por sí, a la vista de la misma, la persona afectada quiere iniciar la vía judicial.

A la vista de esta información y con el fin de conocer los posibles avances en los compromisos adquiridos en su día por el Gobierno Vasco en esta materia, máxime tras la puesta en marcha de este dispositivo estatal, nos dirigíamos al Departamento de Administración Pública y Justicia solicitándoles información sobre: 1) la situación de la Comisión Interdepartamental; 2) la relación mantenida con el Servicio de Información promovido por el Ministerio de Justicia (coordinación, difusión de la iniciativa, intermediación, etc.); y 3) la valoración de una eventual colaboración del Instituto Vasco de Medicina Legal (Sección de Genética Forense) con el INTCF para la recogida de perfiles genéticos con destino al fichero de datos número 120 de Perfiles de ADN de personas afectadas por la sustracción de recién nacidos.

La respuesta del ejecutivo vasco nos permitía saber que el Gobierno Vasco continúa atendiendo a las personas que se dirigen por este motivo a la administración vasca a través del mecanismo que en su momento se articuló y que tiene su acceso en el Servicio de Asistencia a la Víctima. De igual manera, el Instituto Vasco de Medicina Legal continúa la colaboración habitual con el INTCF y siempre previa denuncia ante el Ministerio Fiscal o Juzgado de Guardia correspondiente.

Con todo ello, concluimos:

- Que esta institución se congratula con esta iniciativa, pues, como ya decíamos en el pasado *“la apertura del acceso al banco de ADN con el objeto de que puedan dejar una muestra de su ADN para posibles cruces (y potenciales localizaciones) a estas personas que mantienen la “sospecha” de haber sido objeto de sustracción (bien en propia persona, bien de su hijo, hija o familiar directo), pero que carecen de evidencias suficientes como para que la denuncia prospere, procuraría una vía de esperanza nada desdeñable tras años de dudas y silencios. No se puede olvidar que la posibilidad del reencuentro es una de las motivaciones de mayor peso en la denuncia de los hechos por parte de las personas afectadas”*.

- Que, dado su interés para estas personas, encontraríamos conveniente dar la mayor difusión posible a este dispositivo, a lo que contribuiremos extendiendo la información obtenida a todas las personas que se han dirigido a esta institución en los últimos años por este motivo.

2.8.5. Resto de ámbitos

Las dificultades a las que están teniendo que hacer frente los **niños y niñas dependientes** no difieren sustancialmente de las de la globalidad del colectivo de personas dependientes y que se encuentran expuestas en el capítulo dedicado a las personas mayores. La potestad que ostentan las comunidades autónomas de establecer niveles adicionales de protección, ejercidos en este caso por las diputaciones forales, ha permitido, en cierta medida, paliar el efecto de la notable disminución de la aportación de la Administración General del Estado al nivel mínimo de protección. De la información que hemos obtenido en el seguimiento de la actuación en este ámbito, se reconocen estos niveles adicionales en la posibilidad de compatibilizar servicios y prestaciones, la extensión de las compatibilidades existentes para los grados II y III al grado I con 40 puntos o más del BVD, mayores cuantías de las prestaciones económicas, mejoras –respecto al estatal– en el calendario de efectividad del derecho, etc.

Este año han continuado llegando a esta Oficina consultas en relación con las **Tecnologías de la Información y la Comunicación** (TIC), el derecho a la intimidad, a la privacidad y a la protección de datos de carácter personal. En general se trata de preguntas sobre la captación de imágenes de menores en lugares públicos (piscinas, fiestas populares, actividades recreativas municipales, etc.) y su derecho a oponerse, sobre cómo editar ciertos contenidos para preservar el derecho de los niños y niñas, sobre qué hacer y a dónde dirigirse para denunciar contenidos inadecuados, etc. A todas ellas se ha dado el consiguiente asesoramiento e información.

Las actuaciones, menos numerosas que el año anterior, realizadas en el ámbito de **Vivienda** consideradas en este informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia siguen teniendo que ver con situaciones de desahucios (más o menos inminentes) en los que sabíamos a ciencia cierta que se encontraban afectados menores. La intervención continúa siendo principalmente de asesoramiento y orientación, con alguna gestión mediadora.

III

La voz de
nuestros
niños, niñas y
adolescentes
El Consejo de la Infancia
y la Adolescencia
del Ararteko

Cap. III

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

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

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

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

El funcionamiento del consejo sigue el calendario escolar, de manera que la última reunión del año 2013 fue la primera reunión del curso escolar 2013-2014. Esta fue también la reunión inicial para seis nuevos consejeros y consejeras tras haberse producido la renovación parcial del consejo.

A diferencia de cursos anteriores, donde cada encuentro abordaba de manera monográfica un tema o una cuestión para el debate y derivado de la constatación de la escasa profundización y análisis que esto nos permitía, el planteamiento para el curso escolar 2013/2014 partía de ir realizando un solo trabajo a lo largo de todo el curso. Motivados por la conmemoración en 2014 del 25 aniversario de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, les proponíamos como objetivo contribuir a la difusión y promoción de los derechos de los niños y las niñas contemplados en esta convención, analizándolos desde la cotidianidad, desde lo que vivimos y nos sucede en los días normales. Para ello, el trabajo se estructuraba en la siguiente secuencia: 1) adquirir una visión global de los derechos de la infancia; 2) abordar de forma monográfica y en profundidad uno de los derechos que recoge la Convención sobre los Derechos del Niño y; 3) crear una producción audiovisual que posibilite visibilizar el trabajo realizado y difundir ese derecho elegido entre los niños y niñas más pequeños.

En la **primera sesión** del curso, correspondiente al año 2013, los consejeros y consejeras realizaron un recorrido por la convención de los Derechos del Niño facilitada por la metodología Lego Serious Play, para finalizar eligiendo por amplia mayoría el derecho sobre el que deseaban profundizar y trabajar durante el curso escolar: el derecho a la libertad de expresión.

En el **segundo encuentro** del curso 2013-2014, celebrado en Donostia el 14 de marzo, se trataba de profundizar en el derecho elegido: qué es, qué y cómo se hace, cómo me siento al hacerlo, qué obstáculos encuentro... al objeto de ir definiendo el mensaje a trasladar en el audiovisual. Finalmente, las 4 ideas-base definidas fueron:

- “Partiendo desde la igualdad y el respecto, el derecho a la libertad de expresión se basa en la seguridad y confianza en uno mismo y en los demás, haciéndonos a todos únicos y responsables”
- “Sabemos que existen obstáculos o miedos que nos limitan a la hora de ejercer nuestro derecho, pero también sabemos que nuestro derecho a la libertad de expresión va más allá de ellos. Además, es posible que en el camino encontremos alguna ayuda”
- “Cuando queremos expresar nuestro derecho tenemos que defender nuestras ideas a nuestra manera, pensando y luchando por un objetivo, expresándonos como queramos (hablando, escribiendo...). Y, por supuesto, escuchando”
- “Cada vez que ejercemos nuestro derecho podemos sentirnos libres, orgullosos y felices. Pero a la vez podemos tener miedo. También nos podemos sentir aliviados y apoyados”.

El 14 de junio, en el **tercer y último encuentro de ese curso**, el Consejo dedicó buena parte del día a la fase más emocionante y larga del trabajo que se había propuesto: trasladar a un guion, grabar y montar un material audiovisual para la difusión de los derechos de los niños y niñas entre los más pequeños, en esta ocasión, el derecho a la expresión y la opinión. Ideas, ocurrencias, tomas y más tomas, ensayos y repeticiones, grabación de “recursos”, como nos explicaba *nuestro técnico...* dieron como resultado el vídeo [Eskubidea zure esku dago: ¡Exprésate! Mintza zaitez!](#)

El resto de la jornada, como ya empieza a ser tradición, despedida para los consejeros y consejeras que, después de 2

años de participar activamente, dejan sitio a nuevos chicos y chicas.

La coincidencia en el tiempo del inicio de la actividad de un nuevo curso del Consejo y el 25 aniversario de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1989) ha hecho variar en esta ocasión la dinámica del Consejo. Así, tanto los consejeros y consejeras actuales, como aquellos y aquellas que han tomado parte en él en años anteriores, fueron invitados a participar, junto a muchos otros chicos y chicas, en la jornada que se describirá en el capítulo siguiente relativa a los actos organizados para la conmemoración de esta efeméride.

Queda pendiente, así, la bienvenida a nuevos consejeros y consejeras y la definición del trabajo del grupo para lo que queda del curso 2014-2015, pero eso será ya parte de lo sucedido en 2015.

Como colofón a este capítulo recogemos nuestra participación en una sesión del Consejo de la Infancia del ayuntamiento de Leioa, donde hemos compartido con los niños y niñas algunas reflexiones sobre el trabajo infantil y hemos podido escuchar sus ideas para transformar su pueblo. Aunque no se trata de la actividad propia del Consejo del Ararteko, sí se trata de un espacio estable de participación de chicos y chicas donde su voz, su opinión y sus propuestas encuentran canales para ser tomadas en consideración, lo que justifica que nos refiramos a esta actividad. Por otra parte, resulta de mucho interés y causa gran satisfacción a esta institución compartir experiencias y apoyar, en lo que pueda, las iniciativas que potencien y hagan presente la voz de niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones de aquellos asuntos que les afectan.

IV

Actuaciones
para contribuir
a crear una cultura de
respeto a los derechos
de la infancia

Cap. IV

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

1. Conmemoración del 25 aniversario de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño



El 20 de noviembre de 2014 se cumplían 25 años de la aprobación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la [Convención sobre los Derechos del Niño](#). En el marco de esta conmemoración, la institución del Ararteko organizó junto a [Save the Children](#) y [UNICEF Comité del País Vasco](#) un conjunto de iniciativas, bajo la marca “GU GEU”, con el fin último de reconocer y celebrar los avances conseguidos en estas décadas, a la vez que recordar los ámbitos necesitados de mejora y los objetivos aún por alcanzar.

Convencidos de que una celebración de la proclamación de la Convención sobre los Derechos del Niño no puede prescindir de la voz directa de los y las protagonistas, los actos se iniciaban el 25 de octubre con una jornada de trabajo en la que tomaban parte unas decenas de chicos y chicas de distintos municipios y ciudades de Euskadi. Celebrada en Bilbao, a través de una innovadora metodología para la reflexión y la construcción, los y las participantes analizaron lo que son y suponen los derechos que les conciernen, plasmando su visión en un documento final dirigido a la sociedad vasca: el [Manifiesto de Bilbao](#), con el que se elaboró también un [vídeo](#). El segundo de los actos, dirigido esta vez a la población adulta y celebrado también en Bilbao el 18 de noviembre,

se proponía suscitar la reflexión y el debate en torno a cómo mejorar la atención y la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes que acuden o se ven afectados de manera importante en sus vidas por procesos y decisiones adoptados en el sistema judicial. Así, a la luz de las orientaciones expresadas por el Comité de los Derechos del Niño en 2013 en su Observación General nº 14, la jornada “*El interés superior de la niña y del niño en el sistema judicial*” abordó las lagunas o debilidades del sistema judicial en este cometido. Jorge Cardona, miembro del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Pepa Horno, psicóloga y consultora en temas de infancia y Jaime Tapia, magistrado, nos acompañaron en esta reflexión y aportaron referencias y buenas prácticas, ilustrativas de las posibilidades de mejora existentes.

Por último, el 20 de noviembre se comparecía en rueda de prensa con lo que podíamos considerar la [declaración institucional](#) de las tres entidades organizadoras de los actos, que en todo caso trasladaban el protagonismo a los niños, niñas y adolescentes de Euskadi con la lectura pública del manifiesto citado anteriormente.

2. Colaboración con agentes sociales

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

Esta relación de colaboración se concreta cada año y se realiza en diferentes formatos: reuniones, visitas, colaboraciones en documentos o propuestas, etc. La relación en 2014 con [Save the Children](#) y [UNICEF Comité del País Vasco](#) se ha intensificado respecto a años anteriores, fruto de

la organización conjunta de los actos conmemorativos del 25 Aniversario de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño referidos en el apartado anterior.

La relación con asociaciones de familia ha sido, de igual manera, más frecuente este año, propiciada por la culminación del informe extraordinario y la celebración de las jornadas de coordinación y el curso de verano sobre políticas de apoyo a las familias: [Hirukide](#), asociación de familias numerosas; asociación de familias monoparentales; y [Sehaska](#), Asociación de familias homoparentales, han sido las tres entidades de ámbito autonómico contactadas.

En el ámbito de las personas con discapacidad, las asesoras coordinadoras de las áreas de discapacidad, dependencia, salud mental y enfermedades crónicas, integrantes del Consejo de Asesores y Asesoras de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, mantienen de manera regular contactos con las organizaciones sectoriales, que en este año se ha traducido en reuniones con [ACABE](#), [AVATI](#), [FEDEAFES](#), las federaciones integradas en la Confederación Coordinadora [Elkartean](#) de personas con discapacidad, [Euskal Gorra](#) y la más reciente [Hiru Hamabi](#), de daño cerebral adquirido infantil. En todos los casos en que alguna de las situaciones o problemáticas abordadas tiene una especial presencia o incidencia en niños, niñas y adolescentes, se trabaja conjuntamente, incorporando la perspectiva de infancia a la resolución de los problemas.

En el ámbito de la infancia en desprotección se ha mantenido contacto con las asociaciones de familias acogedoras de los tres territorios: [Besarka](#), Euskarri y [Beroa](#), además de con dos entidades que gestionan recursos en Gipuzkoa: Lauka, con su programa de apoyo al acogimiento familiar, e IRSE Bizkaia, al mando del centro residencial Iturriotz-azpi. En un marco más amplio, la actuación de los servicios sociales de atención primaria en las situaciones de desprotección leve y moderada fue objeto de reflexión en los encuentros mantenidos con los Colegios de Trabajo Social de Euskadi.

Posibles situaciones de discriminación y, en todo caso, situaciones de vulnerabilidad concretas han sido abordadas en reuniones con el Consorcio Hemen y [Gao Lacho Drom](#).

Por último, el abordaje de algunas quejas concretas y la participación en foros, jornadas y congresos nos ha mantenido en contacto con otras entidades, como es el caso de [EDEX](#), [Asociación iQual](#), [Fundación Gizagune](#), [Jolas eta Ekin](#) o la Asociación de Inspectores de Educación de Euskadi.

3. 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:

- Consejero de Empleo y Política Social de Gobierno Vasco.
- Viceconsejero de Política Social de Gobierno Vasco.
- Director de Política Familiar y Desarrollo Comunitario de Gobierno Vasco.
- Servicio Berdindu.
- Servicio Biltzen.
- Responsables de los servicios de infancia de los departamentos de Acción Social / Política Social / Servicios Sociales de las tres Diputaciones Forales (+ responsables de algunos servicios, programas y recursos).
- Viceconsejera de Justicia de Gobierno Vasco.
- Director de Justicia y responsable del Servicio de Justicia Juvenil (+ responsables del centro Ibaiondo) del Gobierno Vasco.
- Ayuntamiento de Barakaldo.
- Emakunde. Grupo Técnico Interinstitucional.
- Presidente y Junta del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.
- Fiscal superior del País Vasco y fiscales jefe de Álava/Araba, Bizkaia y Gipuzkoa.
- Juez decano de Bilbao.

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

En esta línea de colaboración para una mejor protección y salvaguarda de los derechos de la ciudadanía en las políticas públicas, la Oficina de la Infancia y la Adolescencia forma parte del pleno del Observatorio para la Convivencia Escolar, aun cuando en 2014 no haya sido convocado. Sí ha desarrollado un interesante trabajo en este año el grupo estable *Escuela Segura*, en el que esta oficina comparte inquietudes con otros agentes sociales y educativos sobre la diversidad afectivo-sexual en nuestros centros educativos.

En la línea habitual, se mantiene una excelente relación con las áreas de infancia y adolescencia de **otras defensorías** del pueblo, especialmente con las del [Síndic de Greuges de Catalunya](#) y el [Defensor del Pueblo Andaluz](#), con quienes es frecuente el intercambio de información, criterio y opinión.

4. Participación en actos

Tanto en el marco de esta colaboración con asociaciones e instituciones, como por tratarse de iniciativas lideradas por la propia institución del Ararteko, se puede destacar la intervención del propio Ararteko o de personal de la institución en foros y encuentros referidos a los y las menores, tanto en nuestra Comunidad como fuera de ella. Las participaciones más relevantes protagonizadas en 2014 y, hasta el momento, no citadas en este documento son:

- Observatorio del Tercer Sector: *Educación no formal y maltrato entre iguales*. Bilbao.
- XV Seminario Internacional de UNICEF. *Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño: 25 años de compromiso conjunto por la infancia*. Bilbao.
- Haurren Hirien Sarea. *Ikasingurune Komunitarioen Laborategia*. Leioa.
- Agintzari. *Prevenir rupturas del vínculo en la adopción, la red como soporte*. Bilbao.
- Instituto Deusto de Drogodependencias. XXI Symposium sobre avances en drogodependencias *Consumo de alcohol entre adolescentes y jóvenes*. Bilbao.
- Bolunta. II. *Encuentro de personas voluntarias*. Bilbao.
- Asociación IQual. I Foro de custodia compartida e igualdad. *Los equipos psicosociales en los procesos de familia: práctica procesal y aspectos de mejora*. Bilbao.
- EDEX. *Miradas desprejuiciadas de la adolescencia*. Portugalete.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. *La conciliación responsable como vía para la cohesión social*. Vitoria-Gasteiz.
- Safer Centre Euskadi. *Día Internacional de Internet segura*. Loiu.
- XXIV Encuentro de la Abogacía sobre Extranjería y Asilo. Bilbao.
- FECAPP: Presentación del libro *Aprendiendo a convivir, competencias para la paz en primaria*. Bilbao.
- Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario de Gobierno Vasco. *Jornada técnica de formación sobre igualdad de trato y no discriminación*. Bilbao.
- II Seminario sobre *Explotación sexual infantil*. Bilbao.
- Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario de Gobierno Vasco. *Actitud en las aulas vascas ante la diversidad afectivo-sexual*. Bilbao.

5. Página web para menores y materiales didácticos



La página [La Isla de los derechos](#), en marcha desde el año 2011, es un portal web dirigido a los niños y niñas de educación primaria (entre los 6 y los 12 años de edad). El objetivo de la página es doble: por un lado, buscamos acercar la institución a los niños y niñas, de forma que sea conocida por ellos –de forma más cercana y accesible– como un referente cuando se trata de derechos humanos y de derechos de la infancia; y por otro, buscamos sensibilizar y difundir los derechos de la infancia entre los propios niños y niñas.

En 2014, como en años anteriores, se han incorporado nuevos contenidos educativos a la página, especialmente audiovisuales, y se han renovado links. Las secciones existentes en el sitio web son: el *Faro*, donde los chicos y chicas encuentran información para conocer sus derechos; la *botella*, que contiene el Mapa de los derechos de la infancia, con cuentos animados y e-books; el *barril de madera* o espacio SOS, donde los niños y niñas pueden encontrar información de interés en caso de necesitar ayuda; la *pecera*, espacio donde se les anima a la participación; los links y juegos; y el *submarino*, único espacio en la página dedicado especialmente a madres, padres y educadores en general.

El enlace a nuestra página web está incorporado en Eskola Bakegune de [Eskola 2.0](#), por lo que permanece a disposición de todos los escolares de primaria de la CAPV.

Durante el año 2014 se han recibido más de 22.000 visitas a la página web y, como en años anteriores, la mayor afluencia de visitantes se produjo en los días cercanos a la conmemoración del aniversario de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño, el 20 de noviembre.

Como en años anteriores, los contenidos más visitados han sido los juegos y las secciones con información concreta

sobre los derechos de la infancia, fundamentalmente la sección donde se ubica el mapa que contiene historias animadas y cuentos sobre cada uno de los derechos.

Respecto a materiales didácticos, este año se han elaborado dos vídeos y se ha editado, tanto en formato electrónico como en papel, una versión adaptada del texto de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Al primero de los vídeos nos hemos referido ya en el capítulo precedente de “La voz de nuestros niños, niñas y adolescentes”, dado que es el realizado por los chicos y las chicas del Consejo de Infancia y Adolescencia con el claro propósito, como decíamos, de ofrecerlo como recurso para explicar el [derecho a la libertad de expresión](#) a niños y niñas más jóvenes.

El segundo vídeo recoge el texto del [Manifiesto de Bilbao](#) con la voz propia de los chicos y las chicas que lo elaboraron en la jornada del 25 de octubre citada en el punto primero de este capítulo, como uno de los actos integrantes de la conmemoración del 25 aniversario de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Precisamente para el trabajo de reflexión y debate previo al manifiesto, se editó el [cuadernillo](#) con el texto de la Convención en un lenguaje más cercano y amigable a niños, niñas y adolescentes. Disponible en formato electrónico en la web general del Ararteko y en *La isla de los derechos*, los ejemplares en papel se encuentran también disponibles para cualquier demanda de centros y grupos educativos.

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

Cap. V

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

La conmemoración en 2014 del 25º aniversario de la aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño ha supuesto la proliferación de las celebraciones, análisis, reflexiones y denuncias relativas al estado de los derechos de niños, niñas y adolescentes en distintos ámbitos de actividad y territoriales. En todos ellos, de manera más o menos explícita y extensa, se ha recordado que la Convención, el tratado internacional más ratificado de la historia, proclama los derechos que todo niño y toda niña tiene, independientemente de su etnia, religión, origen social o cualquier otra condición, y supone un cambio de paradigma pionero en la historia: los niños y niñas, los chicos y chicas menores de 18 años pasan de ser considerados objetos de protección a ser sujetos activos de derechos y su interés superior tiene prioridad frente a otros intereses legítimos.

La institución del Ararteko, de igual manera, ha celebrado en 2014 los avances conseguidos en el respecto a los derechos de la infancia, porque es justo reconocer que se han producido mejoras en la situación en la que viven las niñas y los niños. En su acceso a la educación, a los servicios sanitarios, a condiciones de vida dignas; en la protección frente a la violencia y frente a actos y prácticas abusivas; en su visibilización... No podemos olvidar, sin embargo, que la realidad es diversa y desigual: si bien una mayoría de nuestros niños, niñas y adolescentes tienen garantizado crecer y desarrollarse en contextos enriquecedores, persisten todavía grupos y colectivos en situaciones de precariedad o mayor dificultad (o exclusión) que no pueden quedar en el olvido. Si con alguien es sensible la Convención es con las niñas, niños y adolescentes vulnerables porque, es importante recordarlo, los derechos proclamados son derechos de TODOS los niños y TODAS las niñas del mundo, sin excepciones. Es una CUESTIÓN DE DERECHOS, de justicia, no de caridad.

Por otro lado, no debemos caer en el error de pensar que en este camino sólo existe una dirección, hacia adelante, y que una vez alcanzado el estado en el que un derecho queda garantizado, no se puede retroceder. La experiencia cercana, todavía actual, de la crisis económica, nos ha puesto de manifiesto que de manera imprevista y casi sin darnos cuenta, se nos ha quedado vulnerado, en riesgo al

menos, el derecho a la igualdad de oportunidades. Cuando el efecto protector e inclusivo de las políticas públicas se debilita, las y los que parten de una situación de desventaja tienen dificultades para salvar las distancias, la desigualdad se incrementa y se traslada de generación en generación. Romper con la desigualdad y con la transmisión generacional de la pobreza y la exclusión es también una CUESTIÓN DE DERECHOS.

Constatamos intentos y esfuerzos honestos por avanzar, aunque no siempre se den con la intensidad y la dedicación suficientes. Existen marcos de actuaciones en infancia, hay consensos, pero no se traducen aún en prioridades políticas, en blindar presupuestos, lo que nos lleva a hacer de nuevo un llamamiento a nuestros gobernantes para que continúen trabajando con convencimiento, por justicia, en lo que es una CUESTIÓN DE DERECHOS.

En esta tarea, en todo caso, no sólo los gobiernos están llamados a participar. Las normas y los principios que se articulan en la Convención solamente pueden convertirse en realidad cuando sean respetados por todos los ámbitos, en la familia, en las escuelas, en las comunidades, en instituciones que proporcionan servicios a las niñas y los niños y, como decíamos, en todos los niveles de la administración pública.

En consecuencia, como partícipes de ese trabajo compartido de defender a los niños y niñas de Euskadi de cualquier vulneración de sus derechos y promover la mejora de las políticas públicas que redunden en sus condiciones de vida (dignas) y su desarrollo (integral), sintetizamos en las siguientes líneas lo principal de la actividad y las valoraciones realizadas por la Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko.

El número de expedientes de quejas en los que, de manera expresa, se cita la presencia o se encuentran implicados niños, niñas y adolescentes alcanza en 2014 la cifra de 329. Ello supone el 12,4% de la totalidad de las quejas presentadas en la institución del Ararteko. Se encuentran incluidos en este cómputo los expedientes de queja a instancia de parte (296), presentados por personas particulares u organizaciones a través de las distintas vías de acceso establecidas (oficinas, web, correo electrónico) y los expedientes de oficio

(33), abiertos a iniciativa de la institución para el análisis y seguimiento de situaciones en las que se sospecha cierto grado de vulnerabilidad o atención inadecuada a las necesidades de grupos de niños, niñas y adolescentes. No han sido contabilizadas, aunque sí merecen ser tenidas en cuenta, las 576 reclamaciones relacionadas con el sistema vasco para la garantía de ingresos y presentadas por familias en las que, en un alto porcentaje, existen menores. Así, de manera estimativa podríamos considerar que en otros 152 expedientes de queja se encuentran afectados niños, niñas y adolescentes, todos ellos con el denominador común de encontrarse en situación de escasez de recursos económicos.

Respecto al área de **educación**, tenemos que comenzar diciendo que asistimos con franca preocupación a las diferencias que mantienen los principales agentes educativos de la CAPV con respecto a los proyectos que está presentando el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura en el marco del Plan “**Heziberri 2020**”. Ello se viene a sumar al fuerte rechazo que ha suscitado en nuestra Comunidad la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, conocida como LOMCE. A nuestro modo de ver, sería deseable que se concitase un mínimo consenso en torno al modelo educativo propio, como ocurrió con ocasión de la aprobación de la actual Ley de Escuela Pública Vasca.

Debemos señalar que nos preocupa también la actitud de insumisión promovida desde algunos sectores, ya que la misma puede no estar exenta de riesgos, tal y como ha mantenido la principal responsable educativa al declarar públicamente su intención de no adoptar más medidas que las estrictamente obligadas, con el fin de asegurar que el alumnado de la CAPV no se vea perjudicado.

De cualquier modo, creemos que la realidad de las quejas que han sido tramitadas en esta institución a instancia de la ciudadanía y de algunos agentes educativos debe ser utilizada como fuente o referencia para impulsar nuevas líneas de actuación que contribuyan a la mejora y excelencia de nuestro sistema educativo.

En este sentido, en lo que respecta al apartado de admisión del alumnado, aun a riesgo de resultar reiterativos, creemos que se debe abordar una reflexión en profundidad de los criterios prioritarios que son aplicados en los supuestos de insuficiencia de plazas, en particular del referido a la proximidad del domicilio familiar, debido a la utilización abusiva de los datos del Padrón, práctica fraudulenta sobradamente conocida por la Administración educativa, pero para lo que no se ha tomado ningún tipo de medida.

En este punto, queremos también hacer una llamada a los compromisos de escolarización que han sido adquiridos por la Administración educativa. Conforme a ellos, considera-

mos que los responsables educativos deben asumir un papel de acompañamiento a las familias, incluso para los supuestos en los que no hay garantía de escolarización, como ocurre en el nivel de dos años.

Como en años anteriores, queremos reconocer la importante contribución de las comisiones territoriales de escolarización a la integración del alumnado que accede por primera vez a nuestro sistema educativo. Queremos insistir, no obstante, en que, al realizar sus propuestas, estas comisiones deben contar con la seguridad de que las condiciones de financiación de los centros, así como las ayudas a las familias para transporte, comedor y material escolar, permiten sostener el acceso universal del conjunto de la población a todos los centros docentes de enseñanza no universitaria.

A lo anterior queremos añadir, por la experiencia de las quejas tramitadas el presente año, nuestra recomendación de que se intente en lo posible atender las preferencias de escolarización planteadas, al menos cuando ello no suponga especiales inconvenientes en la planificación programada.

En lo que respecta a la planificación educativa queremos manifestar que sigue siendo ineludible que los responsables educativos continúen con la línea emprendida de propiciar y favorecer una planificación democrática con la participación de todos los representantes de la comunidad escolar. Consideramos que solo de este modo se puede dar una satisfacción cabal a las demandas que siempre surgen en este ámbito.

Precisamente, estos últimos años, en el caso de la formación profesional, las demandas se han concretado en un mayor incremento de la oferta educativa que posibilite una mejor formación en orden a la incorporación al mercado laboral, habida cuenta de la difícil coyuntura económica en la que nos encontramos.

Entre las nuevas necesidades surgidas queremos hacernos eco de las propuestas que nos han hecho llegar algunas familias para que se prolongue la atención que se dispensa a sus hijos, alumnos con necesidades educativas especiales que han cumplido con la edad máxima de escolarización, con la creación de un modelo educativo social que dé cobertura estos jóvenes.

En este capítulo de necesidades educativas especiales han surgido voces preocupadas por la atención educativa que se está ofreciendo a este alumnado necesitado de apoyos específicos. Queremos apelar a la disposición a colaborar que han mostrado los responsables educativos para tratar de evitar que se puedan producir retrocesos en los niveles de atención alcanzados. Creemos también que esta disposición a colaborar debe hacerse extensiva a otras realidades educativas como es la del alumnado afectado por enfermedades raras.

En todo caso, lo que sigue siendo irrenunciable es llevar a cabo una evaluación y seguimiento del *Plan Estratégico de Atención a la Diversidad en el marco de una Escuela Inclusiva* en la seguridad de que esta labor contribuirá a mejorar la respuesta educativa que se ofrece al alumnado cuya situación es motivo de quejas repetidas.

En el apartado de transporte escolar debemos señalar que no nos consta ninguna iniciativa de modificación de la Circular que viene siendo aplicada desde 2012. Desconocemos por ello si se ha trabajado en posibles nuevas medidas orientadas a procurar una mayor igualdad de oportunidades como la que el año pasado se suscitó en determinados enclaves rurales. De cualquier modo, el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura debe anteponer, en la medida de lo posible, la organización de itinerarios de transporte escolar con autobuses adaptados para favorecer la inclusión del alumnado con necesidades educativas especiales vinculadas a discapacidad física, psíquica o sensorial.

El departamento debe tratar de anticipar también la publicación de las órdenes anuales de convocatoria de asignaciones individualizadas para de este modo adelantar en lo posible la concesión de las ayudas solicitadas.

En cuanto al servicio de comedor escolar debemos destacar como dato positivo que no se han registrado nuevas quejas en relación con la concesión de ayudas de comedor, si bien, a nuestro modo de ver, ello no debe llevar a descuidar el modo de gestión de estas ayudas y evitar que se puedan reproducir incidentes de familias que no pueden hacer frente al pago de las cuotas.

En lo que respecta a becas y otras ayudas al estudio, debemos constatar que un número notable de las quejas recibidas traían causa de la demora en resolver los recursos interpuestos. Queremos animar por ello a los responsables educativos a que cumplan su compromiso y procuren acelerar en lo sucesivo la resolución de estos recursos.

En materia de convivencia escolar queremos aprovechar la oportunidad que supone este informe para requerir a los responsables educativos que no descuiden ofrecer un mayor apoyo y acompañamiento a los docentes que se ven implicados en casos de agresión o maltrato por parte del alumnado.

Por último, queremos hacer referencia a las propuestas educativas relacionadas con la diversidad afectivo-sexual, la defensa de los derechos de los niños y niñas *Igtb* y la lucha contra la homofobia y la transfobia en los centros educativos que están siendo elaboradas en el marco del proyecto europeo Rainbow Has, liderado por esta institución, y del Grupo Estable: Escuela Segura, en el que se encuentran implicados un buen número de agentes educativos y organizaciones sociales.

En lo tocante al **apoyo público a las familias**, en un año en el que hemos tenido oportunidad de conocer los resultados del análisis a fondo realizado en el marco de un informe extraordinario y de incorporar las distintas perspectivas de personas expertas e implicadas, nos reafirmamos, quizás incluso con mayor fuerza, en la consideración de que el apoyo a las familias es una estrategia pública ineludible para el mantenimiento del Estado social, lo que significa que, en el contexto de crisis, más que nunca, las políticas familiares constituyen la mejor inversión pública para garantizar la cohesión social y prevenir la pobreza y la desestructuración social, que tanto amenaza en estos tiempos.

Queremos recordar que actuar en materia de familias no sólo significa llevar a cabo políticas de ayudas públicas o subvenciones (particularmente en relación con la tenencia de hijos e hijas, o personas dependientes, así como de apoyo a la conciliación de la vida laboral y familiar...), sino que supone también, y cada vez más, impulsar cambios culturales, sociales y económicos profundos, que abran nuevas perspectivas a la integración plena de las necesidades de las familias en nuestra actividad económica. Los poderes públicos están llamados a liderar procesos de cambio de mentalidad, orientados a reconocer el espacio necesario, obligado -así como el valor central- del cuidado, del trabajo doméstico, del descanso, del ocio, de las relaciones humanas, de otras formas de participación social voluntaria o no remunerada.

Apoyar a las familias en Euskadi requiere: trabajar por el reconocimiento y la visibilización de la diversidad de modelos familiares; identificar aquellas realidades familiares que son merecedoras de especiales recursos o protección, al objeto de crear un marco unificado para los titulares de derechos de las medidas dispuestas por las diferentes administraciones; reforzar la inversión pública en la familia, en especial para la compensación de costes de las familias con hijos e hijas, pero también respecto a los costes derivados por el cuidado de personas dependientes o con discapacidad; estudiar la importante contribución que desde el sistema fiscal se podría articular, desarrollando iniciativas piloto que permitan evaluar su impacto y seguir avanzando en la universalidad del modelo de apoyo a las familias; reforzar y/o aumentar los programas, permisos, prestaciones y servicios de apoyo a la conciliación, asegurando una amplia oferta de estos y explorando las vías que permitan extender a todos los sectores laborales (públicos y privados) una mayor flexibilidad en cuanto a la reducción y reorganización de la jornada laboral y en cuanto a los tiempos de presencia o teletrabajo.

Continúan llegando a esta institución quejas relativas a las dificultades que algunas personas separadas con hijos e hijas encuentran para ejercer determinados derechos y deberes que, como progenitores, la Ley les asigna. Esta cuestión, que ya fue objeto de pronunciamiento de la institución

en 2011, nos lleva a insistir en que la ley otorga a padres y madres, con independencia de que convivan o no, la patria potestad sobre sus hijos e hijas menores no emancipados. La separación, el divorcio no deberían ser, por consiguiente, razón para limitar la información y los canales de participación a los que, como titulares de la misma, tienen derecho con el fin de cumplir su obligación de velar por su desarrollo integral.

De naturaleza diferente, pero relacionado con la situación de niños y niñas en procesos de separación y divorcio de sus padres, asistimos con preocupación a la recepción de quejas que, formuladas en torno a distintas cuestiones y ámbitos, reflejan y trasladan serias dificultades de comunicación derivadas de rupturas de pareja con alta conflictividad, en las que los hijos e hijas se ven gravemente afectados. Ello nos llevan a apelar a la responsabilidad de ambas partes para que, en aras del interés del menor, lleven a cabo un sobreesfuerzo de comunicación, todo ello sin perjuicio de lo que los tribunales dispongan en caso de desacuerdo. A la administración pública le corresponde, en todo caso, potenciar la cultura del acuerdo y la mediación y articular los dispositivos necesarios al efecto, que procuren espacios y dinámicas para alcanzar los acuerdos mínimos y resolver los conflictos que en relación con ellos pudieran surgir.

Las quejas recibidas en el ámbito de los **servicios sociales** para la infancia en desprotección siguen refiriéndose, mayoritariamente, a la disconformidad con la valoración de los servicios de infancia por la que se concluye el desamparo de sus hijos o hijas, la suspensión de la patria potestad y la asunción de la tutela por parte del ente foral. Junto a esta demanda, que en un alto porcentaje ya han canalizado vía judicial, se suelen trasladar otras cuestiones relacionadas con el proceso de valoración, la comunicación e información, sobre las que sí intervenimos y en las que no se han detectado, de manera generalizable, actuaciones incorrectas por parte de la administración.

En este capítulo de quejas presentadas por la ciudadanía, el ejercicio efectivo del derecho de los niños, niñas y adolescentes en el sistema de servicios sociales de protección a ser escuchado, a expresar su opinión en aquellos asuntos que les afectan y a que esta se tome en consideración y la motivación adecuada y suficiente de todas las resoluciones por las que se adopten medidas de declaración de desamparo y asunción de tutela de menores de edad en situación de grave desprotección o desamparo han sido objeto novedoso de intervención por parte de esta institución.

Continuamos percibiendo una red de recursos de acogimiento residencial dinámica y atenta a las necesidades que la realidad social va demandando. No se han solventado aún, sin embargo, los déficits en el cumplimiento de los requisitos relacionados con los perfiles profesionales y la cualificación de los y las profesionales de los equipos educati-

vos de un porcentaje todavía importante de estos recursos, una cuestión a nuestro entender de gravedad, máxime si participamos de la idea de que las personas más vulnerables, las situaciones de mayor complejidad, requieren de los mejores profesionales.

El acogimiento familiar es el recurso más apropiado para la crianza de niños, niñas y adolescentes que no pueden crecer con su propia familia y su carácter preferente y prioritario es reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la normativa vasca de aplicación. La realidad, sin embargo, no se corresponde con este carácter preferente, por lo que sería exigible una apuesta más decidida y sin demoras por el acogimiento familiar, en línea con los países europeos referentes en protección de niños y niñas. Esto supone revertir los porcentajes de recursos y presupuesto respecto al acogimiento residencial, potenciando todas las facetas del acogimiento familiar desarrollado hasta el momento e impulsando algunas en particular, como es el acogimiento familiar profesionalizado.

Los derechos de niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar quedarían mejor garantizados con una regulación específica del acogimiento familiar. Cuestiones como la consideración del interés superior del menor y el derecho a ser escuchado (y que su opinión sea tenida en cuenta); los derechos y deberes de las distintas partes intervinientes; los ratios y la cualificación de los y las profesionales de referencia; los criterios, la frecuencia de visitas y contactos para el adecuado seguimiento; los procedimientos, los protocolos y la documentación, deberían quedar reflejados en la referida norma.

A pesar del descenso importante en el número de menores extranjeros no acompañados que llegan a nuestro territorio, es la necesaria actuación coordinada y colaborativa en un proceso de localización y acogida que garantice el ejercicio efectivo de los derechos de estos menores lo que ha vuelto a centrar el interés de esta institución. La aprobación del Protocolo Marco de ámbito estatal y la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, en lo tocante al valor de la documentación que portan estos menores, son argumentos contundentes para terminar de elaborar el protocolo común de actuación para la atención de los menores extranjeros no acompañados exigido en la normativa vasca de protección a la infancia, tal y como se exponía y exigía en nuestra recomendación general de 2013 *Garantías en la atención a los menores/jóvenes no acompañados*.

En cuanto a la emancipación de estos jóvenes, otra de las cuestiones abordadas por esta recomendación, esta institución considera que la manera en la que se están gestionando algunos de los servicios o prestaciones para la inclusión social (es el caso de la prestación de alimentación en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz mediante la tarjeta municipal ciudadana) no es acorde con el marco normativo y el

modelo de atención vigente en el Sistema Vasco de Servicios Sociales, ni con la finalidad prevista para las prestaciones económicas en ella, ni tampoco con algunos de los derechos reconocidos a las personas usuarias, como es el derecho a la autonomía y a la participación.

En lo tocante a **actividades de ocio y recreativas**, las lonjas juveniles han vuelto a ocupar un espacio importante en la actividad del Ararteko en 2014, momento en el que se ha concluido la actuación de oficio iniciada en 2013 ante la proliferación de quejas relacionadas con ruidos procedentes de estos locales y con riesgos para la salud, tanto de sus ocupantes como del resto de la comunidad de vecinos del inmueble. Con una perspectiva de análisis de políticas públicas medioambientales, que entendemos debería completarse con otras relativas a la participación juvenil, la promoción del ocio, etc. el *documento de bases para la reflexión* elaborado ofrece una serie de propuestas y recomendaciones para que las administraciones públicas (mayormente, ayuntamientos) actúen de forma homogénea dentro de una doble premisa: el cumplimiento del marco normativo que regula las actividades que pueden generar algún impacto para el medio ambiente y el favorecimiento de locales de jóvenes adecuados, seguros e integrados en su entorno social.

En el ámbito del **deporte escolar** nuestra intervención ha discurrido en torno a dos ejes: 1) remover los obstáculos que han encontrado menores extranjeros (tanto menores no acompañados tutelados por los servicios sociales de infancia, como menores que conviven con sus progenitores, extranjeros) para la obtención de las licencias que les permitieran la práctica del fútbol federado; 2) insistir en la obligación de todas las entidades que participan en el terreno del deporte escolar, tanto públicas como privadas, de actuar en todo momento de conformidad con el espíritu de participación y educativo que ha de inspirar el deporte a estas edades.

En el ámbito de la **salud** y en lo tocante a la atención a niños y niñas con problemas de salud mental, reiteramos una vez más la necesidad de avanzar en la dotación de estructuras intermedias de rehabilitación, acercándonos un poco más al deseado modelo comunitario de atención.

En cuanto a la atención a los trastornos de personalidad, existe un notable grado de consenso entre la administración sanitaria, la propia institución del Ararteko, el tercer sector y las asociaciones de profesionales sobre la necesidad de poner en marcha una unidad/recurso de día, con carácter estable e integrado, así como una estructuración que permita una adecuada atención en los tres territorios con la consiguiente formación de las y los profesionales, de modo que se atienda no solo a una parte de la población bilbaína, sino al conjunto de la población de la CAPV. Resulta, pues,

urgente que la administración sanitaria materialice este proyecto, coordinándose adecuadamente con el sistema social y el de justicia juvenil –sistemas cuya implicación resulta imprescindible–, así como con sus propios dispositivos de atención a la drogodependencia y otras patologías que presentan comorbilidad con el trastorno de personalidad (tales como los trastornos de la conducta alimentaria).

Se registran algunos avances en diferentes líneas de la *estrategia de la cronicidad*, específicamente en lo relacionado con el cribado neonatal y las enfermedades de baja prevalencia, pero quedan aún muchas cuestiones sobre las que incidir, que justifican el seguimiento que esta institución mantendrá en 2015 sobre esta cuestión y sobre la atención sociosanitaria en general.

En cuanto a los **niños y niñas en riesgo de pobreza**, los signos de deterioro o empeoramiento de los indicadores que se observaban, tanto en nuestro estudio de 2013, como en informes de otras instituciones y organizaciones, se han visto confirmados en estudios realizados en 2014. Lejos de remitir, la pobreza infantil ha aumentado en estos dos años y lo ha hecho en mayor proporción (a mayor ritmo) que para el resto de población. Por otro lado, al contrario de lo que sosteníamos el año pasado tras la consulta a distintos departamentos del Gobierno Vasco, la asociación entre pobreza real y formas graves de privación tiene su incidencia más relevante en lo relativo a la presencia asociada de problemas graves de alimentación (5,9% de la población infantil de la CAE). La pobreza, por último, afecta en mucha mayor medida a niños, niñas y adolescentes extranjeros. Todo ello, por supuesto, con diferencias comarcales que matizan las afirmaciones generales.

A la vista de esta información, debemos insistir a nuestras administraciones públicas en algunas cuestiones ya citadas en el informe de la Oficina de 2013:

- La prevención y la contención de la pobreza entre los niños y niñas es una cuestión de prioridades políticas.
- Reconociendo de los niños y niñas como sujetos de derechos: perspectiva de los derechos de la infancia.
- Importancia de la intervención precoz y enfoque *de los años fundamentales*.
- Refuerzo de las políticas compensatorias, por el efecto especialmente negativo de la crisis en las personas y grupos que ya se encontraban en situaciones de vulnerabilidad.
- Apuesta por planes o estrategias conjuntas y de carácter interinstitucional, donde se coordinen las intervenciones de los diferentes agentes a partir de objetivos, enfoques e indicadores comunes.

- Prestaciones económicas para paliar la carencia de recursos, pero también servicios de atención a la infancia, además de intervenciones desde otros ámbitos y medidas que permitan reducir el peso de la herencia social en sus oportunidades vitales.
- Papel relevante de los servicios de índole comunitaria para paliar dificultades y desventajas que la experiencia de la pobreza implica para los niños y las niñas pobres.
- Mejora de la coordinación y el trabajo en red entre sistemas y sobre el territorio, que permita intervenciones rápidas, flexibles e integrales sobre las situaciones particulares de cada familia en situación de pobreza.
- Desarrollo y/o análisis frecuente de un cuadro de indicadores para la medición y el seguimiento de las situaciones de pobreza infantil.

Por nuestra parte, mantendremos nuestra atención a esta realidad a lo largo de 2015, especialmente a la tríada: situaciones de pobreza real – problemas graves de alimentación – población extranjera.

En el **resto de capítulos**, señalar que continuaremos colaborando con las fiscalías de menores y el sistema judicial en general para la protección y la garantía de los derechos de los niños y niñas que, de manera directa (como víctimas, testigos o agresores) o indirecta, entren en contacto con éste.

Además de a las situaciones de pobreza en la que se encuentra un número importante de hijos e hijas de personas extranjeras ya citadas, mantendremos especial vigilancia a las dificultades para el disfrute de los derechos a la inscripción en el padrón y a la asistencia sanitaria de los niños y niñas extranjeros.

Seguiremos contribuyendo en la medida de nuestras posibilidades a la construcción de espacios seguros (centros educativos, comunidades, etc.) para la vivencia de la diversidad de

todo tipo y, de manera particular de la diversidad de orientación sexual y de identidad de género. De forma similar, colaboraremos en el análisis y la elaboración de propuestas para la detección y abordaje de las necesidades de niños y niñas expuestos a la violencia de género, una vez que el reconocimiento de su condición de víctima (directa) parece ya ser unánimemente aceptada.

Por último, finalizado el año del 25 aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño, hacemos un llamamiento, a nuestras administraciones en primera instancia y a la sociedad en general, a mantener la atención que esta efeméride ha propiciado a los derechos de la infancia. Continúa siendo necesario extender la conciencia social sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes, tanto en el plano general (difusión de los derechos) como en la concienciación ante determinadas situaciones (castigo físico, maltrato, abuso sexual...). Por otro lado, el interés superior del niño y de la niña exige que en todas las decisiones judiciales y administrativas y en todas las etapas del proceso de aprobación de leyes, políticas, estrategias, programas, planes, presupuestos, iniciativas legislativas y presupuestarias y directrices relativas a los niños y niñas en general o a un determinado grupo, se estimen las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en los niños/niñas interesados.

Para concluir y volviendo a aquello que al comienzo de este capítulo definíamos como lo verdaderamente revolucionario de la Convención sobre los Derechos del Niño, aquello que realmente supuso un “antes y un después”: los niños y niñas sujetos de derecho y no sólo objetos de protección; las niñas y niños con voz propia; los chicos y chicas con derecho a hacerse una opinión, a expresarla, a que se les escuche y a que se les tenga en cuenta, necesitamos avanzar en la articulación de cauces de **participación reales 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.

VI

Anexos

Cap. VI

ANEXOS

Índice de gráficos

Gráfico 1. <i>Distribución de las quejas según relación de la persona que la presenta con el o la menor</i>	22
Gráfico 2. <i>Distribución de las quejas a instancia de parte según ámbito temático</i>	22
Gráfico 3. <i>Distribución de los expedientes de oficio según ámbito temático</i>	23
Gráfico 4. <i>Porcentaje de quejas rechazadas y admitidas a trámite</i>	23
Gráfico 5. <i>Quejas rechazadas: motivos del rechazo</i>	24
Gráfico 6. <i>Número de niños, niñas y adolescentes nuevos atendidos por los servicios sociales forales de infancia 2014</i>	33
Gráfico 7. <i>Evolución de la medida de acogimiento residencial 1995-2014</i>	34
Gráfico 8. <i>Evolución de la medida de acogimiento familiar 1995-2014</i>	34
Gráfico 9. <i>Comparación de las medidas de acogimiento residencial y familiar en 2014 en la CAPV y por territorios</i>	35
Gráfico 10. <i>Evolución de las solicitudes de adopción (nacional e internacional) en la CAPV 1995-2014</i>	36
Gráfico 11. <i>Evolución de las adopciones constituidas (nacionales e internacionales) en la CAPV 1995-2014</i>	36
Gráfico 12. <i>Evolución del número de menores extranjeros no acompañados “nuevos” acogidos por los servicios sociales forales de infancia 2005-2014</i>	43
Gráfico 13. <i>Evolución del número de menores extranjeros no acompañados acogidos por los servicios sociales forales de infancia a 31 de diciembre, 2005-2014</i>	44
Gráfico 14. <i>Distribución de expedientes de queja a instancia de parte incluyendo estimación de los afectados por situación de escasez económica</i>	53

Normativa sectorial

Con relación al derecho a la educación:

- [Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio](#), reguladora del derecho a la educación.
- [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo](#), de Educación.
- [Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre](#), para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).
- [Ley 1/1993, de 19 de febrero](#), de la Escuela Pública Vasca.
- [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.
- [Decreto 19/2012, de 21 de febrero](#), por el que se crea el Observatorio de la Convivencia Escolar de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Con relación a la protección de la infancia y adolescencia:

- [Ley 12/2008, de 5 de diciembre](#), de Servicios Sociales.
- [Decreto 238/2010, de 14 de septiembre](#), de la Alta Inspección en materia de Servicios Sociales.
- [Decreto 353/2013, de 28 de mayo](#), de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del instrumento de diagnóstico Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales.
- [Decreto 424/2013, de 7 de octubre](#), sobre la declaración de interés social de las entidades sin ánimo de lucro de servicios sociales.

A. De la infancia y la adolescencia en situación de desprotección:

- [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.
- [Ley 54/2007, de 28 de diciembre](#), de Adopción Internacional.
- [Ley 3/2005, de 18 de febrero](#), de atención y protección a la infancia y la adolescencia.
- [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. (Modificado por el [Decreto 245/2012, de 21 de noviembre](#), de modificación del Decreto por el

que se regula el procedimiento de actuación que deberán seguir las Diputaciones Forales en materia de adopción de personas menores de edad).

- [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 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).

B. De la infancia y la adolescencia con discapacidad 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.
- [Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio](#), de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- [Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre](#), por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD).
- [Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre](#), por el que se regulan las prestaciones del SAAD establecidas en la LAAD.
- [Resolución de 25 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad](#), por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre criterios comunes, recomendaciones y condiciones mínimas de los planes de atención integral a menores de tres años en situación de dependencia o en riesgo de desarrollarla y evaluación anual correspondiente al ejercicio 2012 de los resultados de aplicación de la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

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).
- [Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril](#), de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones
- [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.
- [Decreto 114/2012, de 26 de junio](#), sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi

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 1/2008, de 8 de febrero](#), de Mediación Familiar.
- [Decreto 255/2006, de 19 de diciembre](#), por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijas e hijos.
- [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 177/2010, de 29 de junio](#), sobre ayudas para la conciliación de la vida laboral y familiar.
- [Decreto 154/2012, de 24 de julio](#), sobre el sistema de estandarización de la renta familiar en el marco de las políticas de familia.
- [Decreto 246/2012, de 21 de noviembre](#), del Registro de Personas Mediadoras y de la preparación en mediación familiar requerida para su inscripción.
- [Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre](#), sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos¹⁵.
- [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.

¹⁵ 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.

