

# ararteko

Herriaren Defendatzailea · Defensoría del Pueblo

## Informe anual al Parlamento Vasco 2021

Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia



ararteko

Herriaren Defendatzailea  
Defensoría del Pueblo

[www.ararteko.eus](http://www.ararteko.eus)





# INFORMES ANUALES



# Informe anual al Parlamento Vasco 2021

Informe de la Oficina  
de la Infancia y la Adolescencia



Vitoria-Gasteiz 2022

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



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

#### **Formatos y ediciones:**

También en papel: Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia (ISSN 2255-484X)

Publicado con: [Informe anual al Parlamento Vasco 2021](#) (ISSN-e 2255-4920)

Edición en euskera: [Haur eta Nerabeentzako Bulegoaren txostena 2021](#) (ISSN-e 2255-4947)

Edición divulgativa: [Resumen del Informe anual al Parlamento Vasco 2021](#) (ISSN-e 2255-4912)

#### **Para acceder a las publicaciones del Ararteko:**

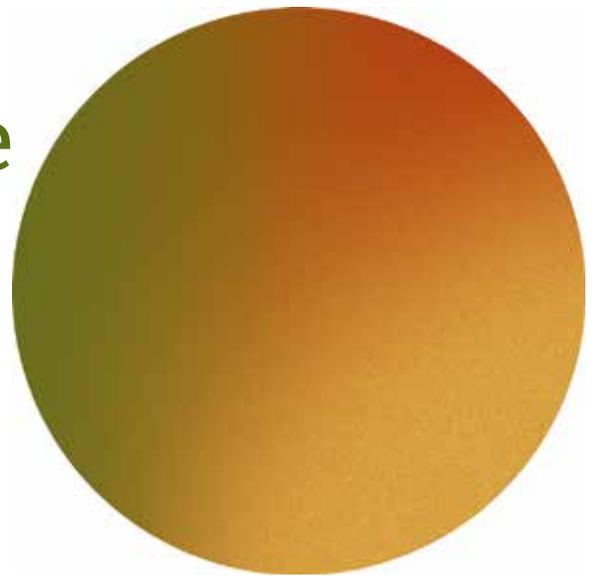
- en la [web](#)
- mediante solicitud por correo electrónico ([arartekoa@ararteko.eus](mailto:arartekoa@ararteko.eus))
- presencialmente en cualquiera de las tres oficinas, por escrito (Prado9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por teléfono (945135118)

ARARTEKO

Diseño, maquetación e impresión: Editorial MIC

ISSN-e 2255-4947

Índice





# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	11
---------------------------	----

## **CAPÍTULO I**

<b>Contexto social y normativo</b> .....	15
--	----

1. El ámbito internacional: la Convención sobre los Derechos del Niño y sus desarrollos .....	15
2. El ámbito europeo: una nueva estrategia .....	16
3. Ámbito estatal y autonómico.....	17

## **CAPÍTULO II**

<b>¿Vulneración de derechos? Quejas, consultas y actuaciones de iniciativa propia</b> .....	21
---	----

1. Expedientes de queja de o relativos a niños, niñas y adolescentes: un acercamiento cuantitativo .....	21
2. Derechos comprometidos.....	22
2.1. Derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo.....	22
2.2. Derecho a la educación .....	26
2.3. Derecho a ser protegido frente al abandono, el maltrato o la violencia .....	30
2.4. Derecho a una familia protectora.....	40
2.5. Derecho a la salud.....	43
2.6. Derechos de los niños, niñas y adolescentes en sus relaciones con la justicia.....	45
2.7. Derecho al juego, el descanso y las actividades artísticas y deportivas.....	47
2.8. Derecho a la no discriminación.....	47

## **CAPÍTULO III**

<b>Derecho a ser escuchado/a y a que su opinión sea tenida en cuenta: el Consejo de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko</b> .....	53
--	----

## **CAPÍTULO IV**

<b>Promoción de los derechos de la infancia: relaciones con la sociedad y colaboración institucional</b> .....	59
--	----

1. Participación en redes internacionales .....	59
2. Colaboración con otras defensorías del Estado español en el ámbito de los derechos de infancia y adolescencia .....	61
3. Colaboración con agentes sociales.....	61
4. Colaboración con organismos y recursos institucionales .....	62
5. Conmemoración de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño .....	62

## **CAPÍTULO V**

<b>Síntesis de las actuaciones de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia en el año 2021</b> .....	65
--	----



## Presentación

El documento que a continuación se presenta recoge los elementos más significativos de la actividad desarrollada en el año 2021 por la Oficina para la Infancia y la Adolescencia del Ararteko. Recordamos un año más su formato de Informe anexo, esto es, un documento que, siendo parte de un todo integrado como es el informe anual del Ararteko 2021 al Parlamento Vasco, es susceptible de ser leído de manera independiente. Refleja así la realidad organizativa y funcional de la institución en lo concerniente a este colectivo especialmente vulnerable: formando parte indisoluble de la actividad de la institución del Ararteko, la preocupación, el interés y las actuaciones que garanticen el cumplimiento de sus derechos son realizadas desde una visión transversal que prioriza el interés superior del niño y la niña cualquiera que sea el ámbito o la esfera de la vida afectada. En línea con lo expuesto, a lo largo del texto se citan o se hacen llamadas a contenidos y apartados del informe general, de igual manera que en este se remite al Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia cuando, bien en un sitio o en otro, se entra en consideraciones particulares, de mayor calado o detalle.

La información se estructura en cinco capítulos, el primero de los cuales marca el contexto social y normativo sobre derechos de los niños, niñas y adolescentes en el que se desarrolla la actividad de la oficina.

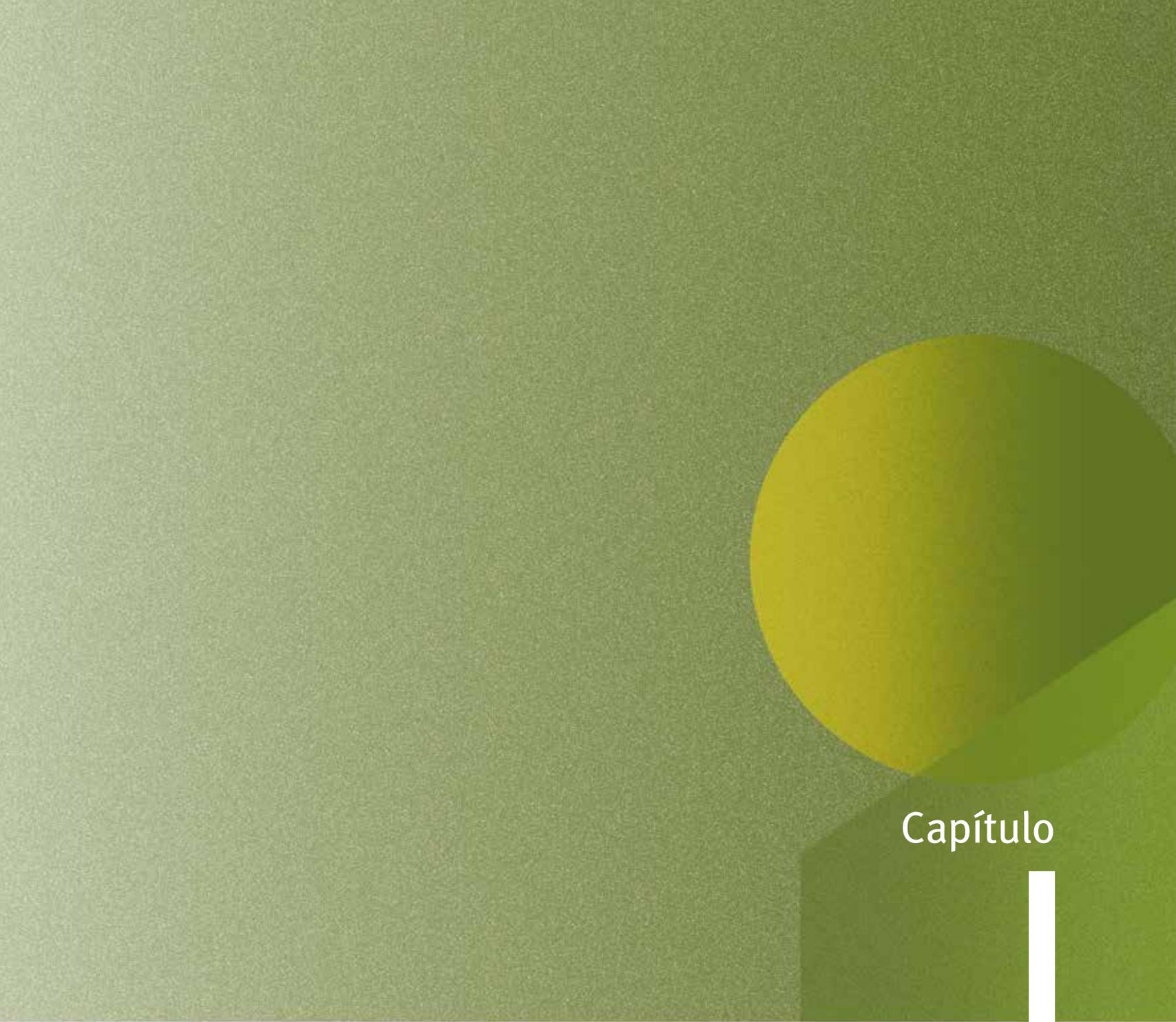
El capítulo II, el más extenso de todos ellos, expone las principales problemáticas observadas desde la actividad propia de la institución del Ararteko, agrupadas en torno a los derechos comprometidos en ellas. Un repaso a las actuaciones emprendidas y los aprendizajes obtenidos a raíz de las quejas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

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

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

El capítulo V, por último, presenta una síntesis de lo expuesto a lo largo del documento, destacando los elementos más relevantes y, en algunos casos, apuntando tendencias y reflexiones en relación con lo acontecido.





Capítulo

# Contexto social y normativo



## Capítulo I

### CONTEXTO SOCIAL Y NORMATIVO

La actividad desarrollada por la Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko se orienta de manera habitual conforme a los principales ejes estratégicos de la institución y en un contexto social y normativo al que intenta responder y que, a su vez, limita y condiciona la forma concreta en que lo hace. La finalidad de este capítulo es, en este sentido, presentar las principales novedades acontecidas en este año 2021 en la legislación internacional, estatal y autonómica relativa a los derechos de niñas, niños y adolescentes.

#### 1. El ámbito internacional: la Convención sobre los Derechos del Niño y sus desarrollos

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.

Aun cuando existen diversos instrumentos internacionales ratificados por España que afectan y garantizan los derechos de niños y niñas, como parte de la ciudadanía sobre la que se pronuncian (derechos económicos, sociales y culturales, derechos de las mujeres, derechos de las personas con discapacidad...), el principal referente para los derechos de la infancia y la adolescencia es la [Convención sobre los Derechos del Niño](#) (en adelante, CDN), adoptada unánimemente por la Asamblea de la [Organización de las Naciones Unidas](#) (ONU) el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España en diciembre de 1990. La CDN constituye el catálogo universalmente aceptado de derechos de los niños y niñas, y establece, a su vez, las obligaciones de los Estados de respetarlos, garantizarlos y hacerlos efectivos.

La Convención establece en sus primeros artículos los dos principios fundamentales que deben orientar todas las acciones institucionales en materia de infancia: el principio de no discriminación y el interés superior del menor. A partir del artículo 6 desgrana cuatro grandes grupos de derechos, a saber: **Provisión**, refiriéndose al derecho a poseer, recibir o tener acceso a ciertos recursos y servicios, a la distribución de los recursos entre la población infantil y adulta; **Promo-**

**ción**, apuntando al derecho al desarrollo integral y los más altos niveles de salud y educación; **Protección**, que consiste en el derecho a recibir cuidado parental y profesional, y a ser preservado de actos y prácticas abusivas; y **Participación**, que expresa el derecho a hacer cosas, expresarse por sí mismo y tener voz, individual y colectivamente.

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

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

En el mes de marzo de 2021 el Comité de los Derechos del Niño publicó su [Observación General núm. 25](#) sobre cómo proteger los derechos de la infancia en el entorno digital. El objetivo de esta observación general es otorgar directrices interpretativas sobre cómo los Estados parte deben aplicar la Convención sobre los Derechos del Niño en relación con el entorno digital, así como ofrecer orientación sobre las medidas legislativas y normativas para que las niñas, niños y adolescentes puedan hacer uso de su derecho a la información y comunicación, a través del entorno digital, de una manera segura.

El Comité de los Derechos del Niño considera que el entorno digital ofrece nuevas oportunidades para hacer efectivos los derechos de la infancia, aunque también plantea riesgos relacionados con su violación o abuso. El reconocimiento del derecho de los niños, niñas y adolescentes en un entorno digital debe tener muy presente los cuatro principios generales de la Convención (no discriminación, interés superior del niño/niña, supervivencia y desarrollo y derecho a ser escuchado y a que su opinión sea tomada en consideración) y, en este sentido, el Comité establece las recomendaciones del

Estado para dar cumplimiento a dichos principios, así como a las medidas generales de aplicación, requiriendo una amplia gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole, incluidas medidas preventivas.

Si bien el Comité se pronuncia sobre los derechos de la infancia en el entorno digital en relación con cada una de las áreas temáticas, una de las principales preocupaciones del Comité es la violencia que se ejerce contra la infancia en internet. Por ello, se insta a los Estados a diseñar y ejecutar normativa que proteja a los niños de contenidos engañosos y nocivos, de todas las formas de violencia que se producen en el entorno digital como, por ejemplo, ciberagresiones, trata de niños o extorsión por información. Muy vinculado con este ámbito de la protección a la infancia y la adolescencia, el Comité hace una mención especial a las obligaciones de los Estados en relación con las empresas (algo no habitual), de forma que estas cumplan con sus obligaciones de respetar los derechos de la infancia e impedir y reparar toda vulneración de sus derechos en relación en el entorno digital.

La otra gran preocupación manifestada por el Comité en esta observación general tiene que ver con la brecha digital y la vulneración del principio de igualdad y no discriminación, algo que la pandemia de la COVID-19 ha puesto en evidencia con mayor claridad. Las tecnologías digitales pueden empoderar a los niños, niñas y adolescentes y ayudarles a realizar toda la gama de sus derechos civiles, políticos, culturales, económicos y sociales. Ahora bien, si estas tecnologías sólo están disponibles para algunos niños/niñas y no para otros, se producirán mayores desigualdades y se verán afectadas sus oportunidades de futuro. En estos términos se manifestaba Luis Pedernera, que en 2020 finalizaba su mandato como presidente del Comité, en la [Conversación ilustrada sobre derechos de la infancia en el entorno digital](#) organizada por el Ararteko, en la que reflexiona, junto a Susie Alegre, abogada especialista en derechos humanos, sobre sus oportunidades y los riesgos.

Es importante señalar que, en la elaboración de estas recomendaciones, el Comité realizó un proceso de consultas que tuvo en cuenta las opiniones de más de 700 niños y niñas de diferentes edades y países.

A lo largo de 2021, también, se han realizado trabajos preliminares y el Comité de los Derechos del Niño ha abierto el primer período de consultas para la elaboración de la que será la Observación General nº 26, sobre los derechos de niños y niñas y el medio ambiente, con especial atención al cambio climático. En este camino para responsabilizar a los gobiernos de garantizar que los niños y niñas vivan en un mundo limpio, verde, sano y sostenible, ha realizado un llamamiento especial a los propios niños y niñas a incorporar su voz a la reflexión previa, constituyendo el Equipo Asesor Infantil y animándoles a que compartan sus opiniones sobre lo que creen que deben hacer los gobiernos para defender sus derechos y proteger nuestro planeta.

En 2021 estaba previsto que el Comité de los Derechos del Niño comenzara el proceso de seguimiento del cumplimiento de la CDN en España (VII ciclo), pero el gran retraso

acumulado por el Comité en el seguimiento a los Estados firmantes del tratado, agudizado por los meses de confinamientos y restricciones derivados de la pandemia de la COVID-19, hizo reconsiderar los compromisos y los tiempos asignados a las distintas tareas. Así, la fecha para la presentación por parte de la sociedad civil (en donde se integran instituciones de defensa de los derechos de niños y niñas, organizaciones sociales de infancia, etc.) de la lista de las cuestiones consideradas relevantes para ser solicitadas al Estado español, prevista en un inicio para el 1 de noviembre, quedó fijada en la nueva agenda para el 1 de marzo de 2022.

## 2. El ámbito europeo: una nueva estrategia

El paradigma de la inversión social, desarrollado a partir de los primeros años del presente siglo en la definición de las políticas sociales supone, entre otras cosas, una nueva forma de concebir la intervención pública en relación con la infancia, en la medida en que el bienestar y el óptimo desarrollo cognitivo y emocional de los niños y las niñas se considera como un factor esencial de cara a la cohesión social, a largo plazo, del conjunto de la sociedad. Invertir en el bienestar de la infancia y, por extensión, de las familias constituye el eje del Estado social inversor a partir de la defensa de una estrategia de inversión social basada en la infancia.

Este modelo ha sido adoptado por las instituciones europeas, cuyo exponente más cercano es la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño ([Comunicación de la Comisión, anexo 1 y anexo 2](#)). Con la adopción de esta primera Estrategia global, la Comisión Europea se compromete a situar a los niños y niñas y a su interés superior en el centro de las políticas de la Unión Europea, mediante sus actuaciones internas y externas y en consonancia con el principio de subsidiariedad. El objetivo de la estrategia es agrupar todos los instrumentos –nuevos y existentes– legislativos, políticos y de financiación de la UE en un marco global.

La Estrategia se propone “velar por que todos los niños puedan desarrollar su potencial y desempeñar un papel destacado en la sociedad, ya sea para luchar por la equidad y la igualdad, reforzar la democracia o impulsar la doble transición ecológica y digital”, para lo que propone una serie de actuaciones específicas en seis ámbitos temáticos, cada uno de los cuales define las prioridades de actuación de la UE en los próximos años.

El primero de ellos se centra en el empoderamiento de los niños y niñas para ser ciudadanos y ciudadanas, miembros activos de sociedades democráticas. El segundo busca combatir la pobreza infantil y promover sociedades y sistemas educativos y sanitarios inclusivos y adaptados a los niños y niñas. Este eje recuerda la vigencia de la [Recomendación](#) de la Comisión de 2013 «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» y contempla el establecimiento de una [Garantía Infantil Europea](#), que provee de orientación y medidas a los Estados miembro para la atención a niños, ni-

ñas y adolescentes en riesgo de pobreza o exclusión social. El tercero tiene como objetivo combatir la violencia contra los niños y niñas y garantizar su protección. Los tres restantes atienden al sistema judicial, la sociedad digital y la cooperación internacional.

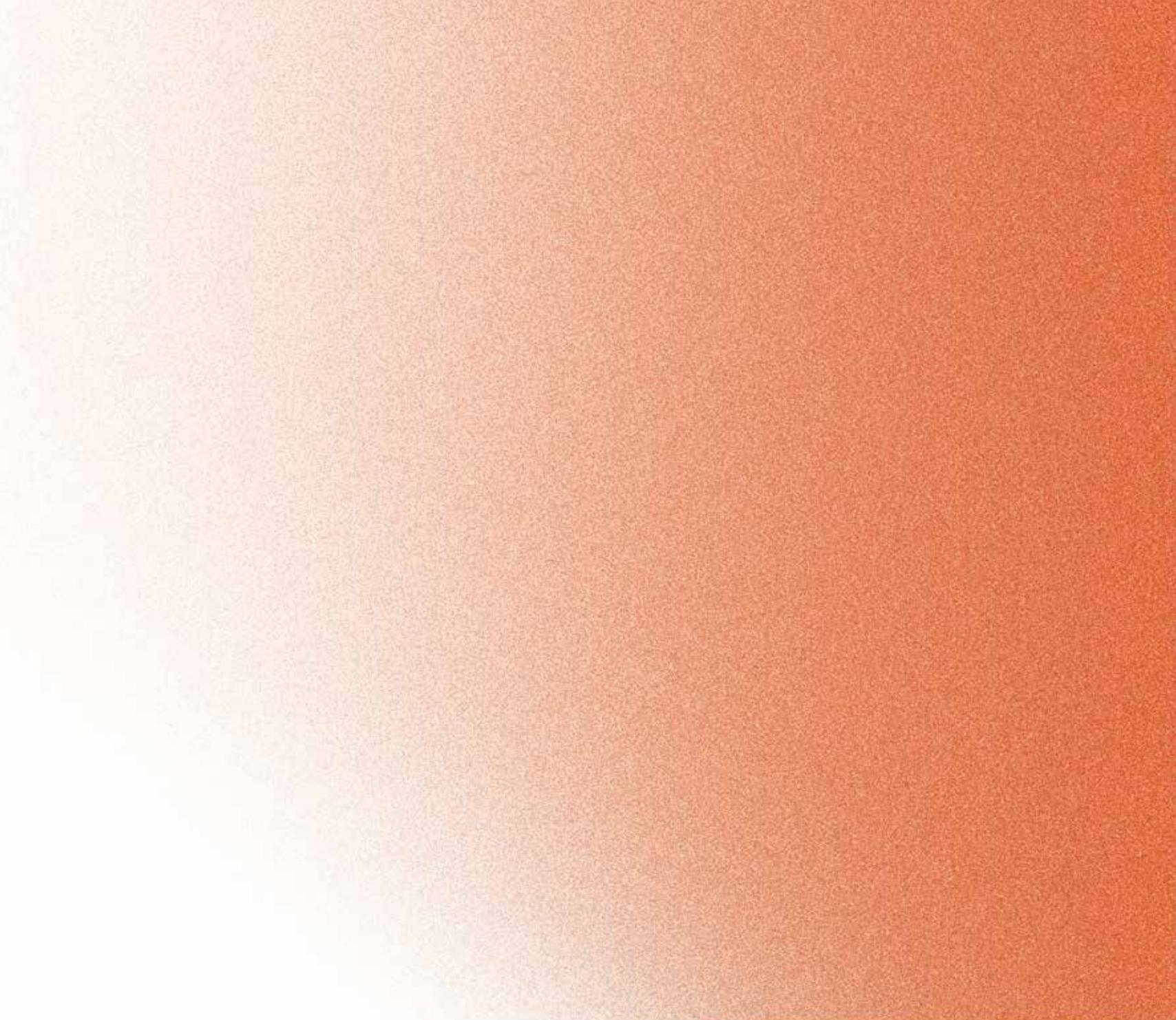
Además de suponer el marco en el que las políticas de los estados de la Unión Europea se van a mover (o tener que mover) en los próximos años, tanto el proceso de elaboración de la Estrategia como el contenido de ésta suponen un buen ejemplo de cómo aplicar todas las directrices y orientaciones del Comité de los Derechos del Niño a la incorporación de la perspectiva de los derechos de la infancia y la adolescencia en las políticas públicas.

### 3. Ámbito estatal y autonómico

En relación con la **legislación española**, el principal hito a señalar es la aprobación de la [Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio](#), de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Como ya se señalaba en el informe 2020 de esta Oficina de la Infancia y la Adolescencia,, la nueva norma persigue establecer un nuevo paradigma de prevención y protección común en todo el territorio del Estado frente a la vulneración de derechos que significa la violencia sobre la infancia y la adolescencia, paradigma que se caracteriza por:

- Una aproximación integral con la que dar respuesta a un problema que tiene una naturaleza multidimensional.
- La priorización de la prevención como vía para evitar la violencia contra las personas menores de edad. Reforzando también las capacidades de los propios niños, niñas y adolescentes para la detección precoz y la adecuada reacción ante situaciones de violencia.
- El establecimiento de medidas de protección orientadas a eludir la victimización secundaria.
- La superación de la fragmentación del modelo actual, mediante la colaboración con las Comunidades Autónomas.

En el ámbito autonómico no se ha remitido aún al Consejo de Gobierno el anteproyecto de la nueva ley de derechos de la infancia y la adolescencia, a pesar de estar previsto en el [Programa Legislativo](#) de la XII Legislatura del Gobierno Vasco para el segundo semestre de 2021.



Capítulo



# ¿Vulneración de derechos?

Quejas, consultas y  
actuaciones de iniciativa propia



## Capítulo 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 2021 la cifra de 454 que, respecto a la totalidad de los presentados en la institución del Ararteko supone el 16,4% de éstos. Se encuentran incluidos en este cómputo los expedientes de queja a instancia de parte (447), presentados por personas particulares u organizaciones a través de las distintas vías de acceso establecidas (oficinas, web, correo electrónico) y los expedientes de oficio (7), abiertos a iniciativa de la institución.

En los expedientes de queja a instancia de parte, esta institución viene computando 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.

Este año, sólo una de las quejas recibidas ha sido presentada por una persona menor de edad, aunque una más traslada las preocupaciones y reflexiones de un órgano de

participación infantil de un municipio vizcaíno, que acordó trasladar sus puntos de vista al Ararteko. El resto de reclamaciones ha sido presentado por personas adultas, que refieren situaciones en las que hay niños y niñas afectados. De éstas, 11 las han presentado organizaciones sociales, que trasladan situaciones que afectan a un número mayor de personas menores.

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

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

Ámbito temático	Nº	%
Nivel de vida adecuado: ingresos y vivienda	212	47,4%
Educación	125	28,0%
Familias	33	7,4%
Servicios sociales protección	28	6,3%
Salud y ámbito sociosanitario	26	5,8%
Otros (menos de 4)	11	2,5%
Juego y deporte	6	1,3%
Extranjería	6	1,3%
<b>Total</b>	<b>447</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia

En lo tocante a los expedientes abiertos de oficio, 6 de los 7 contabilizados se enmarcan en la intervención realizada en torno al programa intensivo de atención a adolescentes con graves problemas de conducta, 5 dirigidos a administraciones competentes el ámbito de los servicios sociales para la infancia en desprotección y uno más dirigido al Departamento de Salud de Gobierno Vasco, en relación con la atención a la salud mental de estos chicos y chicas. La última de las intervenciones a iniciativa del Ararteko se refiere a la incorporación de informes de evaluación de impacto en la infancia en los procedimientos normativos y de planificación de las políticas públicas, dirigido al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco.

## 2. Derechos comprometidos

La panorámica cuantitativa de la actividad de la institución del Ararteko en el ámbito de las personas menores en 2021 se completa con la presentación cualitativa de las problemáticas y preocupaciones sentidas, las actuaciones realizadas y, en ocasiones, los resultados o efectos conseguidos, en un orden sugerido por el porcentaje de quejas contabilizadas y agrupados todos ellos en torno a los derechos comprometidos en las situaciones descritas.

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

#### Artículo 27<sup>1</sup> de la Convención sobre los Derechos del Niño

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

La determinación de cuántos niños, niñas y adolescentes se encuentran viviendo en situaciones de pobreza o precariedad económica es difícil, de igual manera que resulta difícil de precisar cuántos niños, niñas y adolescentes se pueden contabilizar en los expedientes de familias que relatan situaciones de dificultades para la cobertura de sus necesidades básicas. Si bien en un número importante de estos expedientes encontramos información concreta sobre la existencia de una o varias personas menores en la unidad de convivencia, no disponemos del dato en la totalidad de aquellos. Por ello, utilizando un año más el recurso de la estimación y aplicando el porcentaje de unidades de convivencia con hijos e hijas menores del total de perceptores de la renta de garantía de ingresos 28,57% a los expedientes relativos a esa prestación económica tramitados por esta institución (483), concluimos que 138 familias, en las que no es extraño que haya más de un menor, están viviendo una situación de dificultad económica importante. A este número hay que añadir 74 expedientes del ámbito de vivienda en los

que se señala expresamente la presencia de niños y niñas, así como carencias importantes en los edificios que habitan, parte esencial de las condiciones materiales en las que se desarrolla su vida.

#### 2.1.1. Contexto social y normativo

En 2020 se señalaba en este informe que se carecían aún de datos relativos al impacto de todo lo que viene suponiendo la pandemia de la COVID-19 en las condiciones de bienestar material de niños y niñas y que resultaría de especial interés seguir con atención la información que se fuera conociendo.

En el mes de mayo se presentaban los principales resultados de la [Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2020](#), entre los que se destaca el repunte de la incidencia de la pobreza infantil y de la desigualdad, en un contexto, sin embargo, de disminución de las tasas globales de pobreza real en Euskadi (6,1% en 2018; 5,6% en 2020):

*“...el deterioro de las condiciones de vida de una parte de las familias con hijos o hijas menores de 14 años durante la pandemia se traduce en un importante repunte de la pobreza real en la población en hogares con presencia de menores de 14 años. Así, en 2020 se alcanza en este colectivo una tasa de pobreza real del 10,7%, la más elevada desde 2008.*

*En el conjunto de personas en situación de pobreza, la población en hogares con menores de 14 años aumentó de 50,2% en 2018, la cifra más baja desde 2008, a un 57,6% en 2020. Se trata de la proporción más elevada del periodo 2012-2020; sólo queda por debajo del 63,1% que llegó a alcanzar en 2008”. (pág. 56)*

Como numerosos estudios han puesto ya de manifiesto, estas situaciones de precariedad tienen un impacto a corto, medio y largo plazo en las condiciones de vida de la infancia, en sus expectativas vitales y en sus oportunidades de desarrollo e integración. En una sociedad donde las oportunidades siguen estando muy determinadas por la herencia social (de modo que las oportunidades vitales de las personas dependen fundamentalmente de la capacidad de sus familias, durante la infancia, para dotarles del capital económico, social, cultural, cognitivo y relacional necesario), si no se interviene de alguna manera, la pobreza se transmitirá como una mala herencia de padres a hijos, de generación en generación, atentando gravemente contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes afectados.

Save the Children, por su parte, alertaba de nuevo sobre los graves impactos sociales y económicos de la pandemia entre la infancia más vulnerable a partir de los datos de la encuesta [“El impacto de la pandemia en los niños y niñas más vulnerables”](#), elaborada por la consultora GAD3 para la organización. En Euskadi, las familias en situación de pobreza o vulnerabilidad –ingresos mensuales inferiores a 900 euros– con hijas e hijos a cargo, indica el estudio, son claramente las más afectadas por la pandemia. Entre estas familias, el 77% de estos hogares vulnerables con niños y ni-

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

ñas a cargo ha visto caer su nivel de ingresos, la mitad (54%) han perdido su empleo y 1 de cada cuatro (24%) están en ERTE. Estos datos contrastan con la situación de las familias sin hijas/hijos, de las que el 31% ha visto caer su nivel de ingresos, un 16% ha perdido su empleo o un 12% están afectadas por un ERTE.

La encuesta también revela cómo en Euskadi las familias en situación de pobreza con hijas e hijos a cargo son claramente las más afectadas en relación con la preparación y disfrute de las fiestas de Navidad: casi 3 de cada 4 familias vulnerables con niñas y niños a cargo (70%) tendrán dificultades para comprar regalos para sus hijas e hijos, y 2 de cada 3 (60%) para hacer una cena especial. La mitad de estas familias (54%) también tendrán que hacer verdaderos esfuerzos para comprar ropa de abrigo.

Estos datos son coherentes con los extractados de la información facilitada por el [Departamento de Trabajo y Empleo](#) del Gobierno Vasco respecto a unidades de convivencia perceptoras de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI). Conforme a la información facilitada, el 28,57% de las unidades de convivencia perceptoras de la RGI a 31 de diciembre de 2021 tenían a personas menores de edad a cargo. Estas familias se distribuyen en más de la mitad de los casos (55,8%) en Bizkaia, algo menos de un cuarto (23,4%) en Gipuzkoa y algo por encima del 20% en Álava.

El número de niñas, niños y adolescentes implicados en estas unidades de convivencia asciende a 25.767, lo que supone un 6,45% de las escasas 400.000<sup>2</sup> personas menores de 19 años empadronadas en Euskadi. Si, como [estudios](#) existentes indican, el sistema de garantía de ingresos está dejando fuera a alrededor de un tercio de las familias que se encuentran en situación de pobreza, pudiéramos estimar que 38.650 niños, niñas y adolescentes de Euskadi (el 9,67% del total) vive en una situación de precariedad económica y material, viendo comprometido muy seriamente su derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo.

En otro orden de cosas, el 14 de octubre de 2021 se publicó el [informe](#) del relator especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación, que analiza la discriminación en el contexto de la vivienda.

En lo tocante al **contexto legislativo**, este año se destaca por su importancia en los derechos sociales la ratificación de la [Carta Social Europea \(revisada\)](#), instrumento normativo del Consejo de Europa que entró en vigor el 1 de julio de 2021.

Se ha aprobado la [Ley 19/2021, de 20 de diciembre](#), por la que se establece el ingreso mínimo vital. Esta Ley tiene su origen en la tramitación como proyecto legislativo del [Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo](#) e incorpora las distintas modificaciones incluidas en la prestación desde su entrada en vigor, entre las que destacamos el complemento

de la ayuda a la infancia para beneficiarios de la prestación con personas menores de edad a cargo, creado como instrumento clave para la lucha contra la pobreza infantil. El importe de este complemento mensual se establece en función del número de niños/niñas miembros de la unidad de convivencia y en función de la edad cumplida el 1 de enero del correspondiente ejercicio, con tramos diferenciados –de importe decreciente– para niños y niñas menores de 3 años, entre 3 y 6 años y mayores de 6 años.

En cuanto a la [Ley 18/2008, de 23 de diciembre](#), para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, continúa pendiente la modificación normativa prevista, (aunque su redacción en el 2021 ha tenido un avance importante), así como la adecuación normativa de los decretos reguladores de las prestaciones de RGI y la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV). Por el contrario, este año 2021 ha visto finalmente la luz el [Decreto 149/2021, de 8 de junio](#), de vivienda deshabitada y de medidas para el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Conviene también mencionar la [Resolución del Parlamento Europeo de 21 de enero de 2021](#), sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, que insta a los Estados a aumentar la inversión en viviendas públicas económicamente asequibles. En este sentido, traslada la necesidad de desarrollar una definición exhaustiva de asequibilidad. En todo caso, considera que será asequible una vivienda, si el presupuesto restante de su inquilino es cuando menos suficiente para atender otros gastos fundamentales para una vida digna.

En relación con las [ejecuciones hipotecarias y lanzamientos](#), acerca de las cuales el Ararteko viene manifestando su preocupación año tras año, el [Real Decreto-Ley 1/2021, de 19 de enero](#), añadió a la normativa aprobada a lo largo de 2020 ([Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo](#); [Real Decreto-Ley 37/2020, de 22 de diciembre](#)) aquellas casos que trajeran causa de un procedimiento penal y, finalmente, el [Real Decreto-Ley 21/2021, de 26 de octubre](#), prorrogó todas las medidas de protección social aprobadas para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica hasta el 28 de febrero de 2022.

Con objetivos similares, la [Orden de 26 de octubre de 2021](#) ha venido a regular en Euskadi una línea de ayudas económicas para las personas arrendadoras y propietarias afectadas por la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional.

Por último y dando continuidad a la senda iniciada el año pasado, el consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco, aprobó la [Orden de 13 de abril de 2021](#), que regula y convoca para el año 2021 las ayudas económicas al alquiler de vivienda libre.

<sup>2</sup> El peso de la población de 0 a 19 años en Euskadi es del 18,23% a 1 de enero de 2021 y asciende a 399.734 personas. Recogido de [Eustat](#). Estadística municipal de habitantes.

## 2.1.2. Actuación del Ararteko ante las demandas de la ciudadanía

### a. Demandas en relación con el sistema de garantía de ingresos

En el 2021, al igual que se ha señalado en los pasados informes anuales, se ha de hacer hincapié en la importancia de mejorar la **información y comunicación por parte de las oficinas de Lanbide** hacia las personas en riesgo o situación de exclusión social.

En las oficinas de atención a la ciudadanía del Ararteko se observa, con alarma, el desconocimiento por parte de las personas usuarias de las oficinas de Lanbide de trámites esenciales y una falta de información suficiente sobre las obligaciones que deben cumplir, así como serias dificultades para la comprensión del contenido de las comunicaciones que reciben, en ocasiones derivada de la falta de dominio de los idiomas cooficiales. Ello da lugar a errores en la comprensión de los trámites, las obligaciones a cumplir o los documentos a presentar, a lo que se añade una acumulación innecesaria de visitas a las oficinas de Lanbide y, en supuestos más extremos, a la suspensión o extinción del derecho a las prestaciones económicas.

Según se ha informado a esta institución se van a poner en marcha propuestas de mejora en la información y atención ciudadana por parte de las oficinas de Lanbide, lo que se valora de manera favorable.

Dada la extrema vulnerabilidad de las personas que son titulares y beneficiarias de la RGI, el Ararteko entiende que es sumamente relevante que estas perciban una información adecuada a sus circunstancias personales y a las necesidades de interpretación idiomáticas. Dicha mejora en la atención debería tomar en consideración los nuevos requerimientos derivados de la Administración electrónica para hacer frente a la brecha digital.

Como novedad, este año se han recibido resoluciones de concesión del **ingreso mínimo vital (IMV)**, así como requerimientos de información y documentación en la tramitación del mismo. El Ararteko ha remitido a la oficina del Defensor del Pueblo las solicitudes presentadas con anterioridad a la firma de la encomienda de gestión en septiembre del año 2021. Tras la adopción de la encomienda de gestión se han tramitado las quejas concernientes al retraso en la resolución de la solicitud de IMV solicitado información a Lanbide, lo que ha aumentado el número de consultas y quejas recibidas bien referidas al propio IMV o por su complementariedad con la RGI y otras prestaciones económicas.

A lo largo de este año **se ha solucionado un mayor número de expedientes de queja**, bien en la tramitación o en fase de recurso potestativo de reposición. Algunos de ellos afectan de forma especial a familias con hijos e hijas.

Este es el caso de una queja en la que Lanbide extinguió la RGI a una mujer por entender que no se había hecho valer el derecho a la pensión de alimentos de sus hijos, ya que no presentó justificante de cobro de la pensión de alimentos, tal y como recoge el convenio regulador, pero acreditó que la pensión se abonó en metálico. Tras ponerse de manifiesto la realidad del cobro de la pensión, Lanbide reanudó el abono de la RGI. Este motivo de queja también ha afectado a más expedientes, que también se han solucionado, por ejemplo, al comprobar Lanbide, que se había dado por válido el cómputo de la pensión en el otro expediente de RGI cuando los dos progenitores eran perceptores. Es también el caso de la [Resolución del Ararteko de 16 de febrero de 2021](#), que finalmente fue aceptada.

Las especiales circunstancias de las mujeres víctimas de violencia de género fueron objeto de atención por el Ararteko en la [Resolución de 10 de enero de 2020](#). En dicha resolución esta institución recomendaba que se tomara en consideración la situación de violencia machista que sufren las mujeres en la interpretación del requisito y obligación de hacer valer un derecho de contenido económico para ser titulares de la RGI. En el año 2021 hemos podido constatar en algunos expedientes de queja que Lanbide ha valorado las circunstancias relativas a su condición de víctimas de violencia de género. Así, en uno de los expedientes ha anulado la deuda que ascendía a 22.302,97€ y en otro, la cantidad anulada ascendía a 28.288,92€.

En otras, sin embargo, el Ararteko ha mantenido **discrepancias** con Lanbide **en la interpretación de la normativa**. Así, en la [Resolución del Ararteko, de 13 de octubre de 2021](#) ha señalado que no cabe limitar temporalmente, mediante instrumentos de mero carácter interno, la consideración de unidad de convivencia especial con personas menores a cargo establecida en la normativa en vigor.

### b. Demandas relativas a la vivienda

En otro orden de cosas, no se puede abordar este apartado de la actuación del Ararteko sobre la realidad en la que se encuentran niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza real, riesgo de pobreza o ausencia de bienestar, sin referirse a las intervenciones realizadas en el ámbito de la **vivienda**.

Como en años anteriores, resultan recurrentes las quejas y consultas ciudadanas en las que las personas reclamantes manifiestan **que precisan con carácter urgente de una vivienda de protección pública en régimen de arrendamiento** y que el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco no responde satisfactoriamente a su demanda. En este sentido, el Ararteko asiste con preocupación al aumento de personas demandantes de vivienda de protección pública. No en vano, de conformidad con el [informe](#) publicado por el [Observatorio Vasco de la Vivienda](#) en el mes de septiembre de 2021 (sobre datos de 2020), el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida “Etxebide”, alcanza ya las 76.640 inscripciones, de las cuales 59.792 demandan un piso de alquiler en la Co-

munidad Autónoma de Euskadi. La demanda en régimen de arrendamiento supone, así, el 75% del total.

A pesar de ello, de conformidad con los [últimos datos publicados](#), el parque protegido de alquiler en el año 2019 estaba compuesto por 23.594 viviendas. Este dato evidencia, un año más, que el número de viviendas públicas de que disponen las administraciones públicas es muy inferior a la demanda ciudadana.

De esta forma, el año 2021 la institución del Ararteko ha conocido diversas reclamaciones en las que, dadas las circunstancias específicas de vulnerabilidad acreditadas, los servicios sociales de diferentes ayuntamientos han optado por proponer la adjudicación extraordinaria de vivienda.

En este concreto apartado, el Ararteko quisiera poner en valor la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Alegría-Dulantzi y el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco. En concreto, en la reclamación que dio lugar a la [Resolución del Ararteko de 28 de julio de 2021](#), la institución analizó la situación de extrema necesidad de una familia que, a la vista del inminente lanzamiento de su vivienda habitual, no disponía de ninguna alternativa habitacional. A mayor abundamiento, la familia de 6 miembros estaba integrada por cuatro personas menores de edad.

Durante la tramitación de la reclamación, el Ararteko comprobó que los servicios sociales del Ayuntamiento de Alegría-Dulantzi, ejerciendo las facultades reconocidas en la [Ley 3/2015, de 18 de junio](#), de Vivienda, solicitó a la Viceconsejería de Vivienda la adjudicación de un inmueble por circunstancias extraordinarias debidamente acreditadas.

Finalmente, como consecuencia de la coordinación entre ambas instituciones, la reclamante y su unidad de convivencia disfrutan en la actualidad de una vivienda de protección pública en régimen de arrendamiento.

Por reclamaciones como la expuesta, el Ararteko quisiera llamar la atención sobre la necesaria coordinación que debe existir entre los servicios sociales de los diferentes ayuntamientos y la Viceconsejería de Vivienda con el fin de dar el debido cauce a situaciones no deseadas de pérdida de vivienda habitual.

Un año más hay que referirse a las quejas en las que las personas arrendatarias de viviendas de protección pública no han visto satisfecho su derecho subjetivo de **acceso a una vivienda digna, adecuada y económicamente accesible, ya que el inmueble no supera la ratio de 15m<sup>2</sup>** por persona integrante de la unidad familiar y se ha acreditado, por tanto, una situación de sobreocupación.

A este respecto, el Ararteko analizó en su [Resolución de 6 de agosto de 2020](#) la denegación de una solicitud de reubicación de una familia de tres miembros cuya vivienda únicamente disponía de un dormitorio. En opinión del Ararteko, el deber de los poderes públicos de promover el acceso

a una vivienda digna y adecuada contempla de igual modo la necesidad de analizar las circunstancias particulares en cada caso concreto y proveer una alternativa habitacional acorde con las características propias de la unidad de convivencia. A pesar de lo expuesto, el 30 de abril de 2021, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco rechazó las consideraciones realizadas por el Ararteko.

Por consiguiente, el Ararteko reitera que, tanto las diferentes delegaciones territoriales de Vivienda, como la sociedad pública [Alokabide](#) y el Organismo Autónomo Local de [Viviendas Municipales](#) del Ayuntamiento de Bilbao fundamentalmente, analicen de forma individualizada las causas que llevan a solicitar una reubicación. Todo ello, con el fin de garantizar el derecho subjetivo de acceso a una vivienda digna y adecuada a través del cumplimiento de las disposiciones recogidas en la [Ley 3/2015, de 18 de junio](#), de Vivienda.

Asimismo, un año más, el Ararteko asiste con preocupación a la **incorporación de nuevos requisitos no contemplados en la normativa vigente**. En concreto, esta institución ha observado que, en aquellos casos en los que finalmente se confirma una situación de sobreocupación, la sociedad pública [Alokabide](#) condiciona la reubicación a la conclusión del contrato de arrendamiento. En varios de los supuestos analizados, además, la finalización del arrendamiento no concluía hasta el transcurso incluso de varios años.

En suma, a la vista del progresivo incremento de las solicitudes de personas arrendatarias que demandan un cambio de vivienda dentro del parque público, esta institución considera preciso advertir de la necesidad de profundizar en una nueva regulación de los “itinerarios de vivienda” al amparo del mandato establecido en el artículo 39 de la [Ley 3/2015, de 18 de junio](#), de Vivienda. Igualmente, se aprecia la conveniencia de que las administraciones públicas habiliten los recursos oportunos para que, al margen de la atención a otras situaciones de emergencia habitacional, se puedan materializar los itinerarios de vivienda protegida y lograr que las viviendas de protección pública se adecuen a las necesidades de las personas y familias arrendatarias a lo largo de las diferentes etapas de sus vidas.

Para finalizar, en lo tocante a la **prestación económica de vivienda**, en las resoluciones de [14 de junio de 2021](#), de [16 de agosto de 2021](#) y de [24 de noviembre de 2021](#), (que trasladan situaciones de unidades de convivencia en las que existen personas menores afectadas) el Ararteko ha insistido de manera recurrente en la necesidad de revisar las obligaciones exigidas a los perceptores de la denominada prestación económica de vivienda en los procedimientos para el reconocimiento o mantenimiento del derecho subjetivo, así como en los procedimientos de prestaciones indebidamente percibidas iniciadas a instancias de las distintas Delegaciones Territoriales de Vivienda. A pesar de lo anteriormente expuesto, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco no ha tenido a bien aceptar las consideraciones trasladadas por el Ararteko.

## 2.2. Derecho a la educación

### Artículo 28

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

### Artículo 29

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

### 2.2.1. Contexto normativo y social

La crisis sanitaria y las **medidas de prevención** para contener la propagación de las infecciones causadas por la COVID-19 han repercutido de nuevo y en grado notable en el ejercicio del derecho a la educación y sobre los distintos estamentos y prestaciones vinculados al servicio educativo: alumnado, familias, personal docente, personal de Administración y de servicios, servicios complementarios (transporte y comedor).

El importante nivel de incertidumbre que genera la evolución de la incidencia de la enfermedad del COVID-19, comporta que las medidas acordadas por la Administración educativa para afrontar la situación pandémica se resientan de ciertas inconcreciones que, al mismo tiempo, constituirían su propia virtud en la medida que permiten su modulación en función de cada supuesto concreto, niveles educativos y características de los centros y que, en última instancia, favorecen la intervención administrativa en términos que permiten acomodarse a los acontecimientos.

Al respecto, en el sector de la enseñanza no universitaria y con la mirada en el curso académico 2021-2022, el [Departamento de Educación](#) del Gobierno Vasco aprobó con fecha 7 de octubre de 2021 la actualización del [protocolo general](#) con el claro planteamiento de continuar promoviendo como opción prioritaria el ejercicio del derecho a la educación en

su modalidad presencial, impulsado por la llegada de las vacunas y el inicio y extensión de las campañas de vacunación.

Hay que reseñar igualmente, como hito relacionado con el curso académico 2021-2022, el acuerdo del Departamento de Educación del Gobierno Vasco y las universidades. El acuerdo se enmarcaba en la resuelta decisión por retornar a la situación anterior a la pandemia y determinaba su materialización a lo largo de la primera quincena de octubre de 2021, con destino al conjunto de centros, titulaciones y asignaturas, sin perjuicio de los ajustes que fueran precisos.

Los nuevos datos de incidencia de la enfermedad provocados por la sexta ola de la COVID-19 al finalizar el año 2021 estarían conduciendo a abrir un debate sobre las medidas a adoptar en el ámbito educativo.

Las consecuencias que la enfermedad está teniendo en los centros, dado el aumento del número de aulas que se han visto obligadas a suspender su actividad ordinaria por los numerosos casos de contagios entre el alumnado y el profesorado, plantean la necesidad de reforzar las medidas de prevención y protección o el cese de ciertas actividades no esenciales.

En los últimos meses de 2021 han tenido lugar, por otra parte, importantes iniciativas con la mirada puesta en la aprobación de una **nueva ley de educación**.

Entre estas iniciativas cabe señalar por un lado la celebración de un simposio promovido por [Eusko Ikaskuntza](#) en el marco del proyecto: [“Sistema educativo: construir el futuro en común”](#). Su objetivo ha sido el de abrir un espacio de debate ciudadano relacionado con el sistema educativo vasco alrededor de tres ejes de reflexión (Educación, diversidad en igualdad / Organización de la educación / Educación en la sociedad de conocimiento) con el fin último de redactar de forma colaborativa el Libro blanco del sistema educativo vasco.

Cabe destacar igualmente la constitución de una [ponencia en el seno de la Comisión de Educación del Parlamento Vasco](#) gracias a la cual se pretenden definir las bases para alcanzar un amplio consenso sobre el futuro sistema educativo vasco. Las conclusiones de esta ponencia se remitirán al Departamento de Educación del Gobierno Vasco para que constituyan la base de la futura ley de educación de Euskadi.

En lo que se refiere al ámbito estatal, cabe subrayar la aprobación del [Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre](#), por el que se regulan la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional. Se trata de una disposición de carácter básico que implica cambios de calado en el proceso de renovación del sistema educativo iniciado con la aprobación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación](#).

## 2.2.2. Motivos de queja

El año 2021 se ha caracterizado por ser un año de continuidad en el que la crisis sanitaria originada por la pandemia de la COVID-19 ha repercutido de nuevo y en grado notable en el ejercicio del derecho a la educación.

La sucesión de novedades sobre el estado de la cuestión: tipos de vacunas y su eficacia, cifras de población afectada, segmentos a los que se dirigen las campañas y calendarios, disputas en torno a la no obligatoriedad de las vacunas, variantes del virus, dosis a suministrar, medidas adoptadas sin respaldo jurídico suficiente y un amplio etcétera, explica que en sociedades abiertas, como la nuestra, la ciudadanía presente quejas y formule consultas que denotan la disparidad de enfoques con los que cada persona se aproxima al fenómeno.

Desde la perspectiva indicada, se acercan a la institución tanto aquellas personas que entienden que las medidas implantadas pecan de ser permisivas en exceso, exigiendo una mayor firmeza en los mecanismos de control, como aquellas otras que las consideran demasiado rígidas e impositivas, planteando su flexibilización. Estos serían los extremos que han ido acotando el espacio de la controversia en el terreno educativo y que evidencian, como se apuntaba, la diversidad que nos rodea.

Por otro lado, como se relataba en el punto anterior en 2021 han tenido lugar distintas iniciativas con las que se ha tratado de promover una amplia participación en debates a partir de los que se pretenden establecer las bases de la futura ley de educación. Algunos de los temas sobre los que han versado estos debates constituyen motivos de especial preocupación para la institución del Ararteko por ser fuente repetida de quejas y de solicitudes de actuación, tal y como ha venido siendo reflejado en los últimos informes anuales. Este es el caso, por ejemplo, de la **segregación escolar**.

Precisamente, en el apartado siguiente, en el que se han destacado algunas quejas de especial relevancia, hemos querido hacer constar la labor de seguimiento que la institución viene realizando con respecto a la recomendación emitida en 2019, tras analizar la escolarización del alumnado en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de educación infantil y de primaria en la localidad de Ordizia.

A este respecto cabe afirmar que si bien el Departamento de Educación del Gobierno Vasco siempre ha trasladado a esta institución su intención de dar cumplimiento a la recomendación formulada, éste sin embargo, en la práctica, no ha llevado a cabo una evaluación de las decisiones de planificación adoptadas y tampoco ha adoptado medidas correctoras que hayan podido contribuir a favorecer un mayor equilibrio en la distribución del alumnado.

No obstante, el Ararteko espera que, como resultado de las nuevas iniciativas promovidas, el Departamento haga una apuesta decidida por nuevas estrategias, necesariamente ligadas a la planificación educativa y a las normas de admi-

sión del alumnado, que posibiliten revertir las situaciones de desequilibrio y/o segregación escolar.

La realidad de la localidad de Ordizia ha dado lugar también a una iniciativa todavía en curso pero que merece ser destacada por la relación que guarda con otro de los debates que han sido suscitados en torno a la **concertación de los centros educativos de iniciativa privada**.

Los promotores de esta iniciativa han solicitado al Ararteko que lleve a cabo un estudio acerca de la financiación que el Ayuntamiento de Ordizia presta a centros educativos que ya disponen de concierto. Esta institución ha considerado que se trata de una manera de proceder que no puede considerarse indiferente si se tiene en cuenta la delicada situación que vive el municipio en cuanto al desequilibrio existente en la escolarización del alumnado en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de educación infantil y de primaria y por ello ha considerado necesario llamar la atención también sobre el papel que a este respecto puede y debe tener el propio Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

Otro de los temas que vienen siendo fuente de quejas y que también es motivo de debate es el referido al **tratamiento de las lenguas cooficiales** en el sistema educativo y a la necesaria revisión del sistema de modelos lingüísticos. El Ararteko, un año más, ha tenido que dar respuesta a quejas de familias que han venido a denunciar la ausencia de una oferta educativa de modelo lingüístico A.

Al sopesar sus posibilidades de actuación, el Ararteko ha considerado necesario trasladar al Departamento de Educación del Gobierno Vasco la necesidad de que se valore cómo se puede dar respuesta a solicitudes de escolarización como las planteadas por estas familias, las cuales se han visto reforzadas en su legitimación a resultas de los últimos pronunciamientos judiciales que han venido a señalar que el castellano no puede ser excluido como lengua docente.

Pero, además de estas primeras quejas que, dado su innegable calado, son motivo de especial preocupación para la institución, el Ararteko ha tenido la oportunidad de conocer la realidad de otras quejas cuya tramitación y posterior reflejo en este informe confía pueda dar lugar a futuras mejoras.

Así ocurre con la queja referida a la admisión del alumnado que ha sido incluida en el apartado de quejas destacadas. La cita de esta queja pretende ser una llamada de atención sobre las posibilidades que ofrece la propia normativa aprobada sobre admisión del alumnado, en los supuestos de escolarización fuera del periodo ordinario de admisión, las cuales no siempre son utilizadas por la Administración educativa.

Nos parece importante citar igualmente que sigue pendiente el efectivo cumplimiento de la **recomendación** que en su momento hizo esta institución a la Gerencia del Consorcio **Haurreskolak** con el fin de que se equiparase la situación de suspensión transitoria de funciones propia de los funciona-

rios interinos docentes a la situación de excedencia a efectos de la puntuación dispuesta en relación con la situación laboral de los progenitores o tutores legales en la normativa sobre **criterios de admisión** de niños y niñas. En cualquier caso, la Gerencia ha comunicado su propósito de proceder en breve a la modificación de esta normativa.

En otro orden de cosas, la tramitación de una queja referida a las condiciones de escolarización de un niño con **necesidades educativas especiales** ha llevado a esta institución a plantear al Departamento de Educación del Gobierno Vasco la necesidad de reflexionar sobre la oferta educativa dispuesta para este alumnado a la vista de los pronunciamientos del **Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** en los que, al abordar la educación inclusiva, se ha querido recordar que *“el derecho a la no discriminación incluye el derecho a no ser objeto de segregación”*, lo que ha llevado a recomendar la eliminación de *“toda segregación educativa de estudiantes con discapacidad, tanto en las escuelas de educación especial como en las unidades especializadas dentro de las escuelas ordinarias”*. En este sentido, el Dictamen aprobado por el Comité en virtud del artículo 5 del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 41/2017 (CRPD/C/23/D/41/2017).

Creemos conveniente hacer alusión una vez más a la intervención que desde la institución se viene realizando en torno a la atención que se presta al alumnado afectado por diabetes tipo I y que ha tenido como antecedentes obligados las **Proposiciones no de ley 51/2019** y **32/2021**.

En el curso de esta actuación ha tenido lugar la aprobación de un **Protocolo de atención al alumnado con diabetes tipo I en el ámbito escolar** que además de establecer una ruta de actuación consensuada con el Departamento de Salud del Gobierno Vasco, ha venido a establecer los pilares en los que se ha de apoyar el tratamiento de esta enfermedad, entre los que se incluye la alimentación.

Precisamente por ello el Ararteko ha querido insistir en la necesidad de introducir mejoras tanto en la Circular sobre funcionamiento de **comedores escolares** como en los pliegos técnicos que sirven de base a la licitación del servicio, todo ello con el fin de este alumnado tenga asegurada una dieta individual personalizada,

Un supuesto o ejemplo ilustrativo de consecución de mejoras es la **Guía rápida sobre la protección de datos en el ámbito educativo**. Esta guía fue dada a conocer tras varias intervenciones de la institución y hoy día permite dar respuesta a las consultas que al respecto se formulan por la ciudadanía.

## 2.2.3. Algunas quejas destacadas

### a. Admisión del alumnado. Supuestos excepcionales de escolarización fuera del proceso ordinario de admisión por razón de acogida familiar

Una familia solicitó la escolarización de una niña en acogida en el mismo centro educativo en el que cursaba enseñanzas su hijo. Esta solicitud contaba con el apoyo de los técnicos que habían venido haciendo el seguimiento de la niña, los cuales se habían pronunciado de manera favorable a su traslado a este nuevo centro para tratar de asegurar, por un lado, la observancia de la orden de alejamiento dispuesta para su madre biológica y favorecer, por otro lado, las necesidades de conciliación de la familia acogida.

En una primera respuesta, las autoridades educativas denegaron la solicitud formulada debido a la falta de plazas libres disponibles en el centro y a la existencia de alumnado en lista de espera. Esta primera negativa hizo que la familia acudiese en queja a la institución amparándose en el **Decreto 1/2018, de 9 de enero**, sobre admisión y escolarización del alumnado.

Analizadas las circunstancias del caso, el Ararteko entendió que la solicitud planteada por la familia no podía estar condicionada por el resultado del proceso ordinario de admisión celebrado con anterioridad y que por ello su tratamiento no podía hacerse depender de la existencia de alumnado en lista de espera. En este sentido, el Ararteko puso especial empeño en destacar que se trataba de una solicitud que debía ser resuelta con independencia de dicho proceso ordinario, con arreglo a las posibilidades que ofrecen los artículos 22 y siguientes del Decreto 1/2018, de 19 de febrero, que expresamente contemplan un eventual incremento de ratio de hasta un diez por ciento para posibilitar la escolarización, entre otros, del alumnado que deba ser trasladado por razón de su acogimiento familiar una vez finalizado el procedimiento ordinario de admisión, tal y como era el caso.

Las autoridades educativas acogieron las apreciaciones realizadas por la institución con ocasión del estudio inicial de la queja y finalmente confirmaron la escolarización de la niña en el centro educativo solicitado por la familia de acogida.

### b. Desequilibrio en la escolarización del alumnado en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de educación infantil y primaria en Ordizia

Mediante **Resolución del Ararteko de fecha de 6 de noviembre de 2019** se recomendaba al Departamento de Educación del Gobierno Vasco que evaluase el impacto que pudieran tener las decisiones de planificación que habían sido aprobadas para el curso 2019-2020 y que adoptase las medidas correctoras que pudieran contribuir a favorecer un mayor equilibrio en la distribución del alumnado escolarizado en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de educación infantil y primaria de Ordizia.

Desde entonces, la institución del Ararteko ha venido realizando una continua labor de seguimiento que se ha traducido en un nuevo pronunciamiento que ha tenido lugar en mayo de 2021.

En este pronunciamiento el Ararteko ha querido poner de manifiesto que valora como positivo el interés del Departamento de Educación por apurar el abanico de posibles estrategias que puedan contribuir a favorecer la consecución de uno de los retos destacados en el informe sobre la escolarización del alumnado de origen extranjero en el sistema escolar de la CAPV y que es el de promover el equilibrio en la composición social de los centros y una mayor cohesión del sistema escolar. No obstante, esta valoración positiva no puede hacer olvidar que la recomendación dictada por esta institución en 2019 se centró en dos exigencias muy concretas, a saber: la evaluación del impacto de las medidas de planificación aprobadas y la adopción, en su caso, de medidas correctoras que pudieran contribuir a favorecer un reparto más equilibrado del alumnado. Lo cierto es que la información que a este respecto ha ofrecido el Departamento de Educación no ha sido lo suficientemente precisa.

El tiempo transcurrido desde que se emitió la recomendación ha hecho que el descenso de la natalidad haya permitido ajustar la oferta y la demanda educativa de la localidad. Sin embargo, ello no ha supuesto ningún cambio con respecto al desequilibrio existente en la escolarización del alumnado.

Por ello, esta institución ha tenido que mostrar su desacuerdo con el hecho de que el Departamento parezca descartar la virtualidad que podrían tener algunas medidas que, con la normativa actual, serían posibles para superar ese escenario repetidamente dibujado, en el que los datos propiciados por la propia inactividad de la Administración educativa son utilizados para justificar la falta de margen o la imposibilidad de una intervención correctora.

Todo ello ha llevado al Ararteko a concluir, en definitiva, que el Departamento de Educación del Gobierno Vasco debería mostrar una mayor diligencia en la toma en consideración de este tipo de medidas para cumplir plenamente su compromiso de dar un cumplimiento cabal a su Recomendación de 6 de noviembre de 2019.

### c. Reconocimiento de la exención de presentar los títulos y certificaciones lingüísticas en euskera consideradas como equivalentes al nivel B1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas en el caso de una alumna con altas capacidades a la que se había reducido el periodo de escolarización

Tal y como se explica en la exposición de motivos del [Decreto 47/2012, de 3 de abril](#), de reconocimiento de los estudios oficiales realizados en euskera y de exención de la acreditación con títulos y certificaciones lingüísticas en euskera, la calidad y madurez de la enseñanza en euskera permite considerar que el alumnado que ha recibido su escolarización en euskera ha desarrollado, en el área o materia de Lengua vasca y literatura y en el resto de áreas y materias cursadas en esa lengua, las suficientes destrezas lingüísticas como para verse exento o exenta de la necesidad de acreditar mediante una prueba adicional determinados títulos y certificados de euskera.

En el caso de las exenciones relacionadas con el Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y Técnico el artículo 4 de este Decreto establece que: *“Se reconoce, a quienes estén en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria o de Técnico, obtenido con posterioridad al 16 de abril de 2008 y que hubieran cursado en euskera más del 50% del total del currículo correspondiente a estas titulaciones, la exención de presentar los títulos y certificaciones lingüísticas en euskera considerados como equivalentes al nivel B1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas. En el caso del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria será requisito añadido la superación de la materia de Lengua vasca y literatura en los cuatro cursos de la etapa.”*

Esta última previsión, es decir, el hecho de que el decreto contemple como requisito añadido la superación de la materia de Lengua vasca y literatura en los cuatro cursos de la etapa, hizo que una alumna con altas capacidades, que desde el sexto curso de educación primaria había sido promocionada directamente a segundo curso de educación secundaria obligatoria, viese denegada la solicitud de exención que había sido tramitada por la secretaria del centro en el que había cursado estas últimas enseñanzas y que, contrariada por este hecho, acudiese en queja ante esta institución.

La intervención del Ararteko ha propiciado que la Inspección educativa, tras revisar el expediente académico de la alumna, reconsiderase su inicial parecer al entender que: *“En lo referente a la reducción del periodo de escolarización, conviene señalar que esta decisión es una medida que se adopta en algunos casos de alumnado con altas capacidades intelectuales, y, a juicio de la Inspección de Educación, ha de interpretarse que la reducción de un curso se adopta sobre la base de entender que el/la alumno/a ya dispone de las competencias del nivel que se ha reducido, incluida la competencia lingüística.”*

Conforme a ello, la Inspección educativa concluyó que a la reclamante en queja le correspondía que le fuera reconocida la exención solicitada.

#### d. Evaluación del alumnado

Un alumno de cuarto de educación secundaria obligatoria que no había obtenido calificación positiva en tres asignaturas hizo llegar su queja al Ararteko por la falta de respuesta a la reclamación formulada por la familia contra la calificación de una de las asignaturas.

Recabada información del departamento, se tuvo conocimiento de la serie de decisiones acordadas en cascada con gran trascendencia para el futuro académico del alumno y que seguidamente se resumen.

La evaluación negativa de la asignatura contaba con la conformidad de los servicios de la inspección educativa pero en fase de reclamación el delegado determinó que debía repetirse una de las pruebas. Una vez realizada la prueba, el alumno alcanza calificación positiva en la asignatura y el centro acuerda no proponer al mismo para la obtención del título de graduado, por tener dos asignaturas no superadas y aconseja la repetición del curso.

Sin embargo, al discrepar la familia de la decisión del centro, adoptada por unanimidad, interpone una segunda reclamación a resultados de la cual, previo informe favorable de la inspección educativa, el delegado estima la reclamación con lo que finalmente el alumno va a ver satisfechas sus pretensiones concretadas en la obtención del título y sus derivaciones en orden a proseguir estudios en etapas no obligatorias.

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

### Artículo 19

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

### Artículo 20

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

### 2.3.1. Contexto social y normativo

La principal noticia en el ámbito estatal se refiere a la aprobación de la [Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio](#), de protección a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, tan largamente esperada y de cuyo recorrido ya se ha venido dando cuenta en los informes de años anteriores. Las principales aportaciones de esta ley, que señalamos aquí siguiendo la propuesta de la [guía](#) elaborada por la Plataforma de Organizaciones de Infancia y la Cátedra Santander de los Derechos del Niño de la Universidad Pontificia de Comillas, serían las siguientes:

- Propone una actuación **integral**. La Ley contiene medidas para los **diferentes niveles** de actuación (la sensibilización, la prevención o la detección precoz) y en los **distintos ámbitos** (familiar, educativo, de intervención social, centros de protección, sanitario, deportivo y de ocio, digital y policial). Se prevé la creación de una **estrategia** que coordine las actuaciones a poner en marcha por parte de las distintas administraciones.
- Aplica un **enfoque preventivo**. Desde esta clave, la mejor forma de proteger a los niños, niñas y adolescentes de cualquier tipo de violencia (y en cualquiera de los ámbitos o contextos donde desarrolle su vida) es la generación de **entornos seguros**. Esto exige una serie de elementos y características de los espacios físicos donde están y unas competencias, actitudes, comportamientos y valores en las personas adultas que están en ellos, a los que se viene aludiendo bajo el término de **“buen trato”** a la infancia y a la adolescencia.
- Las políticas públicas que contemplen servicios y programas en los que van a tomar parte niñas, niños y adolescentes deben comprometerse con el buen trato a la infancia y con la generación de espacios protectores. Esto supone obligaciones concretas para los diferentes actores, que deberán también recibir **formación específica** al respecto.
- Refuerza el **derecho a ser escuchado** de las niñas, niños y adolescentes. Nada para ellos, pero sin ellos. Así, la ley introduce mejoras en el ordenamiento jurídico, como: permitir que un niño o niña pueda **denunciar sin necesidad de estar acompañado por su tutor o tutora** (importante para las situaciones en las que la violencia provenga de estos); reconocer el conflicto de intereses cuando la opinión del niño/niña no coincida con la de sus responsables legales y, en consecuencia, facilitar el nombramiento de un defensor judicial; reforzar los mecanismos de denuncia en los recursos sociales para infancia en desprotección.
- Crea dos **figuras de referencia** claves para la prevención y protección frente a la violencia: coordinador/coordinadora de bienestar en el ámbito educativo y delegado/delegada de protección en el ámbito del deporte y del ocio.
- Restablece la obligatoriedad de realizar la **prueba preconstituida** cuando la víctima o testigo sea una

persona menor de catorce años, con objeto de evitar la revictimización en los procesos judiciales.

- Amplía el **tiempo de prescripción** de los delitos más graves cometidos contra las personas, que pasa a computarse a partir de que la víctima haya cumplido treinta y cinco años.

Se destaca en este apartado también la aprobación en 2021 del [Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre](#), por el que se modifica el Reglamento de la [Ley de Extranjería](#), aprobado por el [Real Decreto 557/2011, de 20 de abril](#), realizada con el objetivo de modificar el **régimen jurídico de personas menores** y extuteladas para favorecer su **integración**.

De forma más concreta y breve, la reforma del Reglamento de extranjería tiene la finalidad de suprimir los obstáculos que impiden la documentación del menor extranjero no acompañado tutelado por una entidad pública y diseñar un régimen de residencia en el momento en el que accede a la mayoría de edad, distinto al régimen de residencia no lucrativa, alargando la duración de las autorizaciones de residencia y permitiendo que los jóvenes extutelados que ahora tienen entre 18 y 23 años y que se han visto abocados a la irregularidad sobrevenida puedan acceder a una autorización de trabajo.

Sobre esta cuestión y sobre la necesidad de modificar los artículos 196, 197 y 198 del Reglamento se ha pronunciado esta institución de forma insistente año tras año, tanto de forma particular (la más reciente, en el estudio sobre “Jóvenes migrantes sin referentes familiares en Euskadi”, presentado en este capítulo, más adelante), como de forma compartida con todas las defensorías del pueblo del Estado español (véase informe de 2019). Aprovechando, además, el período de consulta abierto en el proceso de elaboración del Real Decreto aprobado, el Ararteko volvió a trasladar sus aportaciones, tanto de forma particular, como junto al resto de [defensorías autonómicas](#), en un comunicado que respaldaba la [petición](#) formulada por el Defensor del Pueblo estatal de adecuar los requisitos de las renovaciones de las autorizaciones de residencia de menores extranjeros y jóvenes extutelados que alcanzan la mayoría de edad con el fin de reducir su vulnerabilidad.

En Euskadi continúan los trabajos técnicos preparatorios de la modificación de la [Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y la adolescencia](#), anunciada como “Ley de derechos de la infancia y la adolescencia” en el Programa legislativo de la XII Legislatura, que preveía su remisión al Consejo de Gobierno para su aprobación el segundo semestre de 2021.

Una tercera referencia en este apartado es la presentación por parte del Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del informe “[Violencia hacia niñas, niños y adolescentes en la CAPV. Diagnóstico, retos y orientaciones](#)”, en cuya elaboración esta institución participó. Con base a este diagnóstico, el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales de Gobierno Vasco ha impulsado el diseño y puesta en marcha de una “estrategia integral contra cualquier tipo de violencia

hacia la infancia y la adolescencia en la CAE”, en clara conexión con lo propuesto por la recién aprobada Ley Orgánica 8/2021 y aún en fase de elaboración.

### 2.3.2. Las quejas y consultas de la ciudadanía

Como viene siendo habitual, prácticamente la totalidad de las reclamaciones recibidas por el Ararteko correspondientes a este ámbito han sido presentadas por los padres o madres de los niños, niñas y adolescentes atendidos por los servicios sociales.

En la mayoría de los expedientes tramitados las quejas se han dirigido contra los servicios sociales forales y se han distribuido de forma similar entre el [Departamento de Políticas Sociales](#) de la Diputación Foral de Álava, el [Departamento de Políticas Sociales](#) de la Diputación Foral de Gipuzkoa y el [Departamento de Acción Social](#) de la Diputación Foral de Bizkaia. También se ha recibido alguna queja contra la actuación de los servicios sociales de algunos municipios vizcaínos.

En cuanto a la valoración de cierre, ninguna de las actuaciones iniciadas en 2021 y ya finalizadas ha sido objeto de recomendación o sugerencia. Se han concluido con una valoración de “actuación no incorrecta” de la administración afectada o con “asesoramiento e información” a la persona reclamante.

En cuanto a su temática, no varía mucho de la que en años anteriores se ha comentado. Uno de los principales motivos de consulta al Ararteko en esta área continúan siendo **las dudas e incertidumbre que genera en las familias la apertura de un expediente de valoración de desprotección de sus hijos o hijas** por parte de los servicios forales. Muchas de las familias que se dirigen a la institución lo hacen al tener conocimiento de la apertura de un expediente o al conocer la derivación desde los servicios sociales municipales a los forales y acuden con mucha preocupación y angustia ante la posibilidad de que se adopte alguna medida de protección que implique la separación familiar. El Ararteko en estas consultas recibidas informa a las familias sobre las características generales del proceso de valoración de desprotección y anima a éstas a colaborar con los y las profesionales responsables de realizar la valoración para contribuir a buscar los apoyos necesarios y el mayor bien para sus hijos e hijas.

Algunas otras quejas han estado motivadas por el **desacuerdo con el desarrollo del proceso de valoración de desprotección**. Así, se ha recibido alguna queja por la negativa del equipo de valoración de desprotección a admitir la participación directa de una terapeuta privada junto a uno de los progenitores en las reuniones de valoración. Esta institución no consideró que existiera irregularidad en esta negativa e informó al reclamante de que lo habitual en estos casos es que los progenitores participen en las valoraciones e intervenciones familiares a título individual, sin el acompañamiento de otros profesionales. En el marco de la

valoración o intervención familiar son los y las profesionales de los servicios sociales quienes mantienen, si lo consideran oportuno, reuniones de coordinación o contraste con otros profesionales, por lo que se orientó al reclamante a que solicitara que los profesionales responsables de la valoración se coordinaran con la psicóloga de su confianza para que pudieran tener en cuenta sus valoraciones técnicas.

También se ha recibido alguna queja manifestando la disconformidad con la actuación de algún profesional que la persona reclamante entendía que estaba siendo parcial en sus valoraciones técnicas, favoreciendo al otro progenitor.

Al hilo de esta cuestión, y como ya se señalaba en 2020, en los últimos años se viene apreciando un aumento de consultas y quejas en materia de servicios sociales de protección cuyo trasfondo es una separación contenciosa de los progenitores. En ocasiones alguno de los progenitores se dirige al Ararteko para poner de manifiesto que los servicios sociales, ya sean forales o municipales, no están interviniendo para evitar el daño a sus hijos o que las herramientas de que disponen (programas de intervención familiar, apoyos terapéuticos, etc.) no son suficientes para protegerles del conflicto que mantienen los progenitores.

En ocasiones, se aprecia en algunos progenitores la necesidad de trasladar a los servicios sociales, ante la dolorosa vivencia de una separación conflictiva, el intento de que sean los servicios sociales quienes intervengan y adopten decisiones para proteger a sus hijos e hijas. Sin embargo, el mero hecho de que los progenitores estén en desacuerdo respecto a qué tipo de atención y cuidados proporcionar a sus hijos e hijas, no significa que éstos se encuentren en situación de desprotección. De manera que, hasta que no se adopte una medida de protección por parte de la Administración tras valorarse la situación de desprotección, corresponde a los progenitores decidir qué tipo de atención y cuidados facilitan a sus hijos.

Este año nuevamente se han recibido algunas quejas manifestando el **desacuerdo con la declaración de desamparo de sus hijos o hijas**, la suspensión de la patria potestad y la asunción de la tutela por parte del ente foral. En todos estos casos las personas promotoras de la queja habían acudido o tenían previsto acudir a sede judicial para oponerse a la medida, lo que impedía la actuación del Ararteko en lo tocante a su principal demanda. A esto hay que añadir, por otra parte, que esta institución no se pronuncia sobre cuestiones técnicas como la competencia parental o el mayor o menor grado de desprotección de un menor, realizadas desde ámbitos de conocimiento distintos al que le es propio al Ararteko, esto es, su conformidad a Derecho.

También se han recibido algunas quejas de ciudadanos **disconformes con las valoraciones sobre su persona que se recogen en los informes sociales** emitidos en el contexto de la valoración de desprotección. Estas personas han manifestado que dichos informes son inadecuados al no ser un fiel reflejo de sus personas o de la relación que mantienen con sus hijos e hijas. No se debe olvidar que en la valoración de la desprotección se están analizando las

capacidades parentales para dar respuesta a las necesidades de los hijos e hijas y que este es un proceso largo y complejo. Por ello, en aquellos casos en que se concluye la valoración determinando que los niños o niñas están en situación de desprotección es relativamente habitual que las familias experimenten que han sido valoradas inadecuadamente y juzgadas injustamente por los y las profesionales, lo que suele resultar doloroso y genera enfado.

Algún ciudadano se ha dirigido también al Ararteko para manifestar su **desacuerdo con el cese de la intervención familiar** y la finalización de los apoyos ofrecidos a su familia. En estos casos se ha trasladado a los ciudadanos y ciudadanas que el cometido del Ararteko es garantizar que la actuación de los servicios públicos se ajusta a la legalidad y, por tanto, excede de su competencia y posibilidades de intervención pronunciarse sobre la procedencia de las valoraciones técnicas y sobre las decisiones educativas o terapéuticas adoptadas. Esta es una parte de la decisión administrativa que corresponde en exclusiva a la Administración que dispone de la información, el conocimiento y la pericia suficientes para hacer un juicio de valoración ajustado a las necesidades de la situación analizada. El análisis que desde esta institución se puede realizar es eminentemente jurídico y no corresponde al Ararteko la valoración sobre el contenido de los informes psicosociales emitidos o sobre los programas de intervención y apoyos ofrecidos a los niños, niñas y sus familias y su duración.

Se han recibido algunas quejas con respecto al **desarrollo o cese de las medidas de protección adoptadas** con los niños y niñas tras la valoración de su situación de desprotección. A este respecto, una abuela se dirigió al Ararteko a solicitar su intervención ante el cese del **acogimiento familiar** en familia extensa de sus dos nietas de corta edad y la **falta de estabilidad en las medidas adoptadas** para la protección de las niñas. La reclamante exponía que tras un primer cese del acogimiento familiar a raíz de la sentencia judicial que acordó devolver a la madre la guarda y custodia y la patria potestad sobre las niñas, sus nietas habían sido durante seis meses acogidas en un recurso de acogimiento residencial. Posteriormente se acordó retomar el acogimiento con la misma familia, pero hubo que cesar definitivamente el acogimiento ante las dificultades de la familia acogedora y ejercer la guarda mediante acogimiento residencial.

El Ararteko concluyó que la actuación de la diputación foral había sido correcta. Las decisiones que se fueron adoptando, muy dolorosas y difíciles, tuvieron en el horizonte el bienestar emocional y las necesidades de las niñas. En la información facilitada por parte de la Administración al Ararteko se percibe la preocupación real de los y las profesionales que están atendiendo a las niñas y la profesionalidad y el mimo con el que se fueron tomando las decisiones, en ocasiones provocadas por hechos ajenos al propio servicio de infancia. La diputación foral puso en marcha los recursos disponibles para la atención especializada de las niñas, que presentan un daño emocional importante, fundamentalmente por la historia previa vivida con sus progenitores.

Se ha recibido también una queja de una familia que ha acogido durante muchos años a una niña en situación de desprotección por la **finalización de las ayudas económicas a las familias acogedoras tras el cese del acogimiento familiar por cumplir la mayoría de edad** cuando la chica continúa viviendo integrada en su familia. No se ha apreciado actuación incorrecta por parte del servicio de infancia foral en la medida en que las ayudas están destinadas a cubrir algunas necesidades de las familias acogedoras de los niños y niñas tutelados, de manera que una vez que cesa la tutela y la medida de protección por parte de la Administración cesa la ayuda. Además, si bien no en la misma cuantía ni con las mismas características, existen ayudas económicas gestionadas desde Inclusión social destinadas a chicos y chicas que, habiendo sido tutelados, han cumplido la mayoría de edad.

Una última queja destacada relacionada con la situación de niños y niñas en acogimiento familiar ha sido la presentada por una familia acogedora relativa a la demora excesiva en la regularización administrativa de la niña que tiene acogida, lo que está ocasionando múltiples dificultades a la hora de ejercer adecuadamente sus responsabilidades en la guarda. La situación destaca la complejidad de ciertas gestiones cuando afectan a terceros países (agudizada por circunstancias particulares del caso) y, en este contexto, el Ararteko está trabajando con el Servicio de Infancia del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia para la búsqueda de las vías más eficaces de documentación de la niña.

En relación con **niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial**, se ha recibido alguna queja de familias disconformes con el desarrollo de las visitas con sus hijos e hijas. También se ha recibido una reclamación con relación al conjunto de la intervención realizada con una adolescente en acogimiento residencial y, en concreto, con la intervención foral ante una fuga del centro de acogida. El Ararteko valoró que la intervención fue correcta: se realizó la valoración de la situación familiar y se pusieron en marcha las medidas oportunas (acogimiento residencial, activación de apoyo terapéutico, etc.); se mantuvo para la chica el tratamiento especializado continuando con la atención psiquiátrica que recibía desde Osakidetza y su red de salud mental infanto-juvenil y se activó un apoyo terapéutico especializado para ella y su familia; se respetó el Protocolo común de actuación para fugas y ausencias no autorizadas vigente para las tres diputaciones forales y consensuado junto al Gobierno Vasco (Ertzaintza) y Eudel, manteniéndose a la familia informada de las actuaciones realizadas.

En lo referente a niños, niñas y adolescentes adoptados, se ha recibido una reclamación que mostraba su disconformidad con el requerimiento del servicio foral de seguimientos postadoptivos hasta la mayoría de edad. Como ya se ha expuesto en estos informes en otras ocasiones, el Ararteko informó a la familia de que es el país de origen de los niños y niñas quien define la frecuencia, el número y la edad hasta la que se habrán de realizar los seguimientos, quedando en manos de los servicios sociales de las diputaciones forales gestionar la realización y envío de estos informes de

seguimiento y garantizar, así, la adecuada atención de las necesidades y derechos de aquellos.

Una segunda queja consideraba discriminatoria la actuación del Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia al negarse a iniciar la propuesta de adopción de un niño por parte de una mujer que era la ex pareja de su madre biológica. El niño había nacido en el periodo en que ambas mujeres no se habían separado aún y todavía eran pareja de hecho, sin que en aquel momento la pareja de la madre hubiera instado la adopción, ya que al no estar casadas tampoco podía acogerse durante el embarazo de la madre a la posibilidad de manifestar ante el Registro Civil su consentimiento para que se determinara directamente la filiación respecto al *nasciturus* (artículo 7.3 de la [Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida](#)).

En la valoración de la reclamación el Ararteko consideró que el procedimiento de adopción es un procedimiento tasado legalmente que se regula en la legislación civil y que la entidad foral no hace sino aplicar como administración actuante, sin competencias para ampliar los supuestos de adopción ni su iniciativa pública en dichos procedimientos, más allá de lo previsto legalmente. Así, de acuerdo con el artículo 176.2 del Código Civil, para iniciar el expediente de adopción se requiere, con carácter general, una propuesta previa de la entidad pública a favor de las personas adoptantes, que, además, no puede referirse a adoptandos determinados. A esto caben algunas excepciones como es la de *“ser hijo del cónyuge o de la persona unida al adoptante por análoga relación de afectividad a la conyugal”*, por lo que hubiera sido posible mientras estaban todavía registradas como pareja de hecho (es decir en una relación conyugal acreditable). Una vez que dicha relación conyugal ya no existe, sin embargo, sólo queda acceder a dicho procedimiento de adopción mediante una propuesta previa que se ajuste al resto de los supuestos tasados en la ley. Esto no puede relacionarse con el hecho de que la pareja constituida por ambas mujeres sea una pareja del mismo sexo, pues sería idénticamente aplicable a una pareja heterosexual. En consecuencia, entiende esta institución que tampoco puede invocarse el principio de no discriminación como fundamento para su pretensión.

### 2.3.3. Prevención y detección precoz de las situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes

Las actuaciones del Ararteko llevadas a cabo durante 2021 en relación con la prevención de las situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes tienen el denominador común de la promoción del “buen trato”, entendido este como aquel que, *“respetando los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, promueve activamente los principios de respeto mutuo, dignidad del ser humano, convivencia democrática, solución pacífica de conflictos, derecho a igual protección de la ley, igualdad de oportunidades y prohibición de discriminación de los niños, niñas y adolescentes”* (artículo 1.3. Ley Orgánica 8/2021).

Como se apuntaba en el apartado inicial de este capítulo, dar buen trato a la infancia es crear un entorno en el que niños, niñas y adolescentes puedan sentirse seguros y crecer. Esto exige una serie de elementos y características de los espacios físicos donde están y unas competencias, actitudes, comportamientos y valores en las personas adultas que están en ellos. Para contribuir a la generación de estos espacios físicos y emocionales, la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, ha colaborado con el [Servicio de Infancia y Familia](#) del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en su campaña “[Por el buen trato a la infancia y adolescencia. Su derecho, nuestro compromiso](#)”, que pretende subrayar la importancia del buen trato que deben dispensar las familias y la sociedad en general a los niños, niñas y adolescentes. La campaña incluye acciones de sensibilización a través de carteles, cuñas radiofónicas, chapas, trípticos, etc.

En esta misma clave de colaboración se acudió a los actos promovidos por BBK Family en su campaña “[Buen trato a la infancia y la adolescencia](#)”.

### 2.3.4. El programa intensivo para adolescentes con problemas graves de conducta

Entre los años 2011 y 2014 el Ararteko realizó un seguimiento cercano a 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, 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, los hacen más “sensibles” al riesgo de vulneración de derechos. En el marco de ese seguimiento se cursó visita a una buena parte de los recursos que en esos años desarrollaban estos programas especializados y se solicitó información complementaria a los departamentos forales correspondientes, de cuyas conclusiones se dio cuenta en los informes anuales de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, de esos años.

En 2015, la [Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio](#), de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia introduce modificaciones a la [Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero](#), de Protección Jurídica del Menor, incorporando un Capítulo IV en el Título II referido a los centros de protección específicos de menores con problemas de conducta. La ley regula el ingreso y actuaciones e intervenciones que se desarrollan en los mismos, toda vez que están en juego, como decíamos, derechos fundamentales de las y los adolescentes allí atendidos al estar prevista la utilización de medidas de seguridad y restricción de libertades o derechos fundamentales de las personas acogidas.

Atendiendo a lo dispuesto en el nuevo ordenamiento jurídico, la Fiscalía General del Estado redactó la [Circular 2/2016](#), sobre el ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos, en la que se dictan prescripciones que deben seguirse por el Ministerio Fiscal en su labor superior de vigilancia de las medidas de protección adoptadas con las personas menores de edad.

Habiendo transcurrido ya un tiempo prudencial para la incorporación de las disposiciones de la Ley Orgánica 1/1996 modificada y aun cuando no se ha producido la actualización del marco normativo vasco (la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia y el Decreto 131/2008 arriba citado), el Ararteko decidió a comienzo de año iniciar una actuación de oficio con objeto de conocer directamente y comprobar la realidad actual del programa especializado para adolescentes con problemas graves de conducta en Euskadi, focalizando su atención en los derechos de los y las adolescentes acogidos.

En el marco de esta actuación se visitaron los centros Irisasi, Iturriotz-Azpi y Aixola, en territorio guipuzcoano, Laugune en Bizkaia y el CET Gasteiz en Araba, momento en el que se realizaron conversaciones en profundidad con las personas responsables de los equipos educativos, pertenecientes a las entidades que gestionan los citados recursos, a saber, [Agintzari](#), [IRSE Euskadi](#), [Grupo Babesten](#), [Grupo Urgatzi](#) y [Consulting Asistencial](#) respectivamente. Además y con carácter complementario, se solicitó información a los servicios responsables de los recursos residenciales para infancia en desprotección de las diputaciones forales y a los departamentos de Salud y de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

El resultado de esta intervención fue presentado en el seminario “[Ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos](#)” organizado por el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia dentro del plan de formación continua para los miembros de la Carrera Fiscal. El curso se impartió en colaboración con el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana.

A la hora de exponer la información y principales conclusiones obtenidas en esta actuación hay que comenzar señalando que, a pesar de haber visitado el CET Gasteiz, éste está clasificado por el servicio foral como programa para adolescentes con problemas de conducta (no intensivo para problemas graves de conducta), a pesar de ser el único que incorpora a su denominación el término “terapéutico” y contar expresamente con el asesoramiento de un psiquiatra como apoyo a la labor del equipo educativo. Así, los datos analizados corresponden a la situación de los 40 chicos y chicas residentes en los otros 4 centros.

De las 40 personas atendidas en el momento de las visitas, el 60% eran chicos y el 40% chicas, con una edad media de 15 años y 10 meses y tutelados por la entidad foral correspondiente en 37 de los casos. Los 3 restantes eran cesiones de guarda. En opinión de una de las personas entrevistadas, se ha ido observando un **cambio en el perfil** de los chicos y chicas que son atendidos en estos

programas a lo largo de los años: antes eran mayoritarios los problemas de conducta derivados de adolescencias difíciles y ahora aprecian que las dificultades están más claramente vinculadas a problemas graves de salud mental. Haciendo un paralelismo con el bullying “antes acogíamos a los agresores y ahora acogemos a las víctimas”. En este sentido, lo que define a los chicos y chicas de ahora es que son muy vulnerables.

Una amplia mayoría de los chicos y chicas tienen un **largo recorrido por el sistema de protección**: 26 proceden de otros centros de la red de recursos residenciales, 4 de acogimientos familiares fallidos (generalmente, en familia extensa) y 10 vienen directamente de convivir con sus familias (entre ellos, las 3 cesiones de guarda). Sin contabilizar la intervención de los servicios sociales municipales, que en la mayoría de los casos intervinieron con las familias en los momentos en que el riesgo de desprotección era valorado como leve y moderado, el tiempo medio de intervención es de algo más de 5 años, con grandes oscilaciones, que van desde los 13 años a los 2 meses.

El **tiempo medio de estancia** en el centro es de 10 meses, aunque se dan variaciones importantes (de 2 a 24 meses). Según la ley estatal, no deberán permanecer en el centro más tiempo del estrictamente necesario para atender a sus necesidades específicas. Según la normativa autonómica, la estancia será máximo de 9 meses, prorrogable a 12. Es esta una reflexión abierta en el seno de los Servicios de Infancia forales, pues, como señalan los equipos profesionales que les atienden, algunos de estos chicos y chicas necesitan esta intensidad de atención educativa (ratio 1 educador / 2 adolescentes), que sólo viene garantizada desde estos programas.

Aunque el artículo 26.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero (modificada por la Ley Orgánica 8/2015, de 23 de julio) señala que “(N)no podrán ser ingresados en estos centros los menores que presenten enfermedades o trastornos mentales que requieran un tratamiento específico por parte de los servicios competentes en materia de salud mental o de atención a las personas con discapacidad”, la realidad es que 26 de los 40 chicos y chicas tienen **diagnóstico psiquiátrico** (12 de ellos, incluso, varios diagnósticos), en todos los casos realizados por profesionales del Sistema Vasco de Salud, y seguimiento, en la mayoría de los casos mensual, por parte de los servicios de salud mental de la red hospitalaria o extrahospitalaria –CSMIJ–. Es cierto que se podría considerar que estos diagnósticos no requieren de un tratamiento psiquiátrico de tal intensidad que exija la residencia en unos centros especializados distintos, quizás del ámbito sociosanitario, pero otros indicadores asociados, como la inexistencia en Euskadi de centro sanitario o sociosanitario alguno que contemple la atención a personas menores de edad con patología mental con carácter de internado, o la constatada cesión de la guarda por parte de progenitores que “claudican” tras años de cuidado a hijos e hijas con patología mental, podría hacer pensar que en estos centros se está atendiendo a perfiles que requieren otros recursos más específicos y especializados.

26 de los chicos y chicas toman **medicación psiquiátrica**, prescrita por su facultativo referente en los servicios sanitarios de salud mental. 23 de ellos reciben, por su parte, **atención terapéutica** de frecuencia semanal o quincenal proporcionada por los propios servicios forales. Los centros de Gipuzkoa, además, cuentan con la figura del psicólogo/psicóloga, cuyas funciones se centran en la interlocución y coordinación con los servicios de psiquiatría y el apoyo y orientación al equipo educativo. Es relevante indicar, también, que 5 chicos/chicas tienen reconocido algún grado de discapacidad y 7 más están en tramitación.

En lo tocante a las **autorizaciones judiciales** que, conforme al artículo 25.1. de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, se requieren para los ingresos e intervenciones en estos centros específicos para problemas de conducta, se han conocido dos interpretaciones de su contenido. Si bien en el caso de los centros forales de Gipuzkoa se ha realizado la equivalencia con todas sus consecuencias entre los programas intensivos para adolescentes con problemas graves de conducta del Decreto 131/2008 a los regulados en el capítulo IV del Título II de la Ley Orgánica 1/1996 (a partir de su modificación en 2015), en el caso de Bizkaia se considera que el centro que desarrolla el programa al que nos venimos refiriendo, no responde a las características de los regulados por la norma estatal, ya que esta dispone que “(S)se someterán a las disposiciones previstas en este capítulo, los ingresos, actuaciones e intervenciones en centros (...) en los que esté prevista la utilización de medidas de seguridad y de restricción de libertades o derechos fundamentales”. Dado que las medidas utilizadas en el centro Laugune son todas de carácter educativo, facilitadas por una mayor ratio de profesionales educativos que en otros centros, y careciendo de sala de aislamiento, no se debe entender que la intervención restringe en ningún caso libertades o derechos fundamentales. Este criterio fue compartido por el departamento foral a la entrada en vigor de la modificación de 2015 con la Fiscalía de Menores de Bizkaia. A consecuencia de esta diferente interpretación de la naturaleza de los centros encontramos que el 75% de los chicos y chicas ingresados disponen de autorización judicial: todos los de Gipuzkoa y ninguno de los de Bizkaia.

Respecto al **derecho al mayor nivel de salud** y de forma complementaria a lo ya presentado, sólo cabe mencionar que el 100% de los chicos y chicas son atendidos en atención primaria por el centro de salud del municipio donde está ubicado el recurso y que es donde están empadronados. Las personas responsables indican la buena relación entre los profesionales sanitarios y los del centro y la ausencia de problemas para la derivación a la atención secundaria.

El **derecho a la educación** se está viendo también adecuadamente atendido, con respuestas absolutamente individualizadas (escolarización en ESO –algunos con ACI, en UTE o a distancia–, Bachillerato, Formación Profesional Básica o de grado medio) y refuerzo “escolar” en todos los centros. En los centros de Gipuzkoa, además, cuentan con la figura del “profesor” en centro, cuyas funciones serían, principalmente: la búsqueda y acceso al recurso formativo más adecuado; la coordinación con los centros educativos (junto al tutor-refe-

rente); y el apoyo o la impartición de clases cuando no acuden al centro. Las tasas de absentismo, en este sentido, son muy variables (de 0% a 100%) y muy fluctuantes en el tiempo, vinculadas estrechamente a sus estados emocionales.

En cuanto al **derecho de comunicación con sus familias** y moviéndonos siempre en el marco que la normativa actual dispone y lo que haya quedado establecido en la correspondiente orden foral, esta se materializa en una comunicación telefónica normal, sólo condicionada al momento adecuado del día y la actividad. Las visitas se realizarían en el centro –para lo que existen espacios adecuados– en las primeras fases de la estancia y en la casa familiar o el lugar donde hayan decidido pasarlo, en las fases posteriores. Cabe señalar que en los centros de Gipuzkoa los profesionales indican que sienten que se atiende a sus opiniones y propuestas a la hora de establecer los regímenes de visitas, viéndolo reflejado en la evolución de las órdenes forales que los regulan. En lo tocante a las familias, no obstante, la gran interrogante recae en si el trabajo realizado con las familias es suficiente, pues si bien los chicos y chicas cambian en el centro, la evolución de las familias no es tan clara, limitando así un eventual retorno a la convivencia familiar.

Por último y en lo tocante al **derecho al juego, el ocio y el deporte**, se ha de partir del dato constatado por todos los profesionales, de que estamos ante chicos y chicas con, en general, una red de amistades muy pobre y escasas aficiones e intereses. Por ello, una de las áreas sobre la que se pone atención en el plan de intervención es en la organización y disfrute de actividades grupales dentro y fuera del centro, así como en el impulso y fomento de actividades individuales en la comunidad, relación con compañeros de clase, etc.

Para la conclusión de este análisis realizado desde la valoración del respeto a los derechos de la infancia y adolescencia en situación de desprotección, se entiende de interés diferenciar dos niveles: el primero de ellos se centra en los propios programas mientras que el segundo eleva la mirada para preguntarse por su papel en el conjunto del sistema articulado para atender las necesidades de estos chicos y chicas en situación de desprotección.

En lo tocante al primer nivel, se valora de manera positiva la apuesta por centros de tamaño reducido y la ratio de profesionales, que permite una atención educativa de mayor intensidad. En relación con esta cuestión (que supone la existencia de plantillas amplias), si acaso, convendría alertar de la importancia de cuidar las presencias y rotaciones de personal, dada la importancia que el establecimiento de vínculos y, en este sentido, de personas referentes (emocionales) tiene para la reparación del daño que estos chicos y chicas traen y, en consecuencia, para sus posibilidades de continuar creciendo y desarrollándose.

Tampoco parecen observarse déficits importantes en la intervención educativa, el seguimiento técnico y la evaluación de los procesos educativos individualizados, ni con el régimen de convivencia y las medidas de contención. La coordinación con los sistemas de salud y educativo en la

gestión concreta de los casos, que garantizan el derecho a la salud y la educación de cada chico/chica concreto, se llevan adelante, destacándose, en todo caso, el funcionamiento en los centros de Gipuzkoa, que con las figuras de “psicólogo/psicóloga” y “profesor/profesora”, facilitan la comunicación y la relación entre los y las profesionales que atienden y conocen al chico/chica.

Respecto al papel de estos centros en el conjunto del sistema llamado a responder a sus necesidades, a juicio de esta institución sería oportuno suscitar una reflexión pausada que considerara, al menos, algunas de las cuestiones que ya se han ido señalando en los párrafos anteriores. A saber:

- características de los chicos y chicas que pueden/deben ser atendidos en estos programas y, vinculado estrechamente con ello, necesidad de otros recursos –bien en el ámbito sanitario, sociosanitario o de servicios sociales– que den respuesta más adecuada a sus necesidades. Cabe destacar a este respecto que el Departamento de Salud ya informaba en su momento de la inminente apertura (ya materializada) de dos hospitales de día en el territorio de Bizkaia y de la decisión, postergada por la situación excepcional provocada por la pandemia de la COVID-19, de poner en marcha un recurso sociosanitario que atendiera, al menos, aquellos chicos y chicas con patologías psiquiátricas más graves que, a la fecha, son derivados a recursos fuera de Euskadi.
- naturaleza de la intervención a realizar y medidas “especiales” (de contención, de asilamiento) necesarias, para un análisis adecuado de su potencial riesgo para las libertades y derechos fundamentales de los chicos y chicas atendidos y, en consecuencia, su clasificación como centros específicos para problemas de conducta (de la Ley Orgánica 1/1996) o no, de lo que se derivará también la obligatoria participación o no de la autoridad judicial en el control y seguimiento de los ingresos e intervenciones;
- papel que juegan en el conjunto del sistema de servicios sociales para infancia en desprotección y, relacionado con ello, tiempos de estancia más adecuados, tránsitos de unos programas a otros, incluso aprendizajes que puedan ser extrapolados a otras tipologías de programas; eventual ampliación de la diversificación de recursos;
- trabajo intensivo con la familia (tanto como el que se hace con el chico/chica) con miras a un eventual reagrupamiento y articulación de programas que acompañen las fases posteriores; papel de la persona coordinadora de caso, de la tutora y/o de otras figuras profesionales que se pudieran articular.

### 2.3.5. La atención específica a los menores extranjeros no acompañados

Se señalaba en el apartado 2.1. de este capítulo II que, de manera habitual, las reclamaciones concernientes a niños y niñas o en las que estos y estas se ven afectados son presentadas ante el Ararteko por sus representantes legales. De hecho, sólo en una de las quejas contabilizadas en 2021 encontramos como titular a una persona menor de edad. Es el caso de un adolescente extranjero que alcanza la mayoría de edad, establecida en virtud de una prueba para la determinación de la edad realizada en Melilla, estando acogido por los servicios sociales para infancia en desprotección de la Diputación Foral de Gipuzkoa y que, una vez cesa la guarda provisional, se desplaza a Bilbao porque su hermano vive en esta ciudad. El joven acude al servicio municipal de urgencia social informando de su situación de vulnerabilidad, ya que su hermano no podía acogerle por encontrarse él mismo en una situación de exclusión social.

En este caso, que finalmente se resolvió al reconocer la minoría de edad e ingresar el chico en un centro de los servicios sociales de infancia de la Diputación Foral de Bizkaia, se dan circunstancias que complicaban algo más su solución: el adolescente estaba tutelado por los servicios de protección de Melilla y todas las gestiones realizadas para que retornara a su centro de origen resultaron infructuosas; se había iniciado la tramitación de su pasaporte en el Consulado de Marruecos en Algeciras (donde se había dado por válido el certificado de nacimiento que el muchacho exhibía y que confirmaría su minoría de edad), pero tampoco dieron resultado las gestiones realizadas para agilizar la tramitación y obtener el pasaporte antes de la fecha que el decreto de fiscalía en vigor establecía como de mayoría de edad; la Diputación Foral de Gipuzkoa no incorporó al chico a ningún programa de apoyo a la emancipación –según alegó– por la corta estancia en sus programas y, especialmente, por el deseo del chico de estar cerca de su hermano; el Ayuntamiento de Bilbao denegaba su atención alegando que correspondía a las administraciones del territorio de Gipuzkoa, donde había estado residiendo hasta el momento del cese de la atención por mayoría de edad.

A juicio del Ararteko, la decisión sobre qué administración es la competente no debería dejar sin atención social a una persona vulnerable. Las dudas a este respecto deben ser resueltas por los gestores públicos, sin que se obligue a la persona a acudir a los diferentes servicios que pueden ser competentes en su atención, especialmente cuando no existe un itinerario o protocolo formal de derivación. Así, en opinión de esta institución, el Ayuntamiento de Bilbao debería haber atendido al joven una vez se encontraba en su municipio, lo que no impedía la coordinación con el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y/o con la Diputación Foral de Gipuzkoa para alcanzar un acuerdo sobre quién, finalmente, debía atenderle. Incluso para acordar una eventual compensación por la atención ofrecida, cuestiones todas posibles y exigibles de conformidad con el actual marco normativo. Por su parte, el que el servicio foral tuvie-

ra conocimiento de la existencia de un hermano no debería haber impedido la realización de un plan individualizado de salida, la coordinación con los servicios de inclusión social o, al menos, haber tenido en cuenta su vulnerabilidad a la salida del recurso de protección de cara a la cobertura de sus necesidades básicas.

La Oficina de la Infancia y la Adolescencia, ha participado en otras iniciativas relacionadas con la defensa y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes extranjeros sin referentes familiares. Es el caso de su presencia en el coloquio tras la presentación del documental “*Vidas menores*”, en el Festival de Cine y Derechos Humanos de San Sebastián, la ponencia en el II Congreso Internacional “*Infancia en movimiento*” de Save the Children o la participación en la inauguración de la exposición fotográfica “*Ibiltariak*”. Cabría también mencionar en este apartado su colaboración como informante al estudio de ACNUR, realizado por la Universidad Pontificia de Comillas “*La infancia no acompañada y separada con necesidades de protección internacional en España*”, aún en fase de elaboración.

Sobre la atención a los niños, niñas y adolescentes extranjeros sin referentes familiares, en este caso en el contexto europeo, versa también el estudio *Servicios de protección para niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados en Europa* elaborado por el Ararteko por encargo de la sección europea del *International Ombudsman Institute* (IOI) y presentado en la Conferencia Mundial celebrada en 2021. Este estudio, realizado en inglés, pero publicado también en castellano y euskera, permite obtener una lista de estándares sobre protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados, elaborados a partir de las directrices internacionales existentes en la materia y ofrece, además, un amplio abanico de prácticas, tanto de administraciones como de defensorías del pueblo, que se pueden considerar como “prometedoras”. En el capítulo IV del Informe General se desarrollan con más detalle sus principales conclusiones.

Sin embargo, el Ararteko viene señalando en los últimos años que uno de los momentos más problemáticos es, en la actualidad, el de la mayoría de edad, la emancipación o el acompañamiento en el tránsito a la vida adulta de estas y estos jóvenes. La noticia del desalojo de un grupo importante de personas de unos pabellones en Donostia-San Sebastián, entre los que se encontraban varios jóvenes extranjeros en situación “de calle”, ha vuelto a ser motivo de apertura de una investigación de oficio, aún en marcha, y parte del contenido de la reunión mantenida con Sos Arrazakeriak Gipuzkoa. En todo caso, al análisis en profundidad de esta cuestión se ha dedicado, como ya se anunciaba el año pasado, el estudio *Jóvenes migrantes sin referentes familiares en Euskadi. Diagnóstico y propuestas de actuación*, presentado públicamente en 2021.

Ciertamente, el estudio tiene su origen en el análisis de las quejas trasladadas por particulares y organizaciones sociales a lo largo de los últimos años denunciando la situación de vulnerabilidad social en la que se encuentran estas personas jóvenes y que apuntan a dificultades de muy diversa índole (inscripción en el padrón municipal,

obtención y renovación de la autorización para residir y trabajar, cobertura de necesidades básicas, participación en programas de emancipación, acceso a itinerarios formativos), incluso, en los casos más graves, a situaciones “de calle”. Analiza, además, la respuesta que se está articulando desde la Administración pública y, así, se ha podido contar con información proveniente de 16 administraciones, entre departamentos de Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos.

El estudio finaliza con unas recomendaciones a las administraciones vascas que el Ararteko considera necesarias para mejorar la atención a estas personas. Entre ellas, destacan unas propuestas de actuación para:

- Avanzar en la **interlocución** con la Administración General del Estado, con el ánimo de facilitar el acceso al trabajo y la regularización administrativa.
- Elaborar, en el marco de las políticas de apoyo a la juventud vasca en sus procesos de emancipación y de las políticas en materia de integración y participación social de las personas inmigrantes, una **estrategia integral** destinada a las y los jóvenes migrantes de 18 a 23 años sin referentes familiares.
- Fortalecer una **orientación jurídica** adecuada, coherente y coordinada.
- Ampliar el parque de **viviendas dotacionales** a disposición de ayuntamientos, diputaciones forales y entidades sociales para que ofrezcan una respuesta habitacional digna.
- Garantizar los **ingresos** necesarios para hacer frente a las necesidades básicas y a los gastos derivados del proceso personal de inclusión social y laboral.
- Abrir una reflexión en torno a la respuesta que corresponde al sistema vasco de **servicios sociales**, clarificando tanto su papel respecto a otras políticas públicas, como su articulación interna.
- Consolidar los procesos iniciados para la **cualificación profesional** y evaluar los elementos que dificultan su éxito.
- Profundizar en el desarrollo del espacio **sociosanitario** para personas en situación de exclusión social y, en concreto, la cobertura de los programas de convalecencia y psiquiatría de calle.
- Intensificar las actuaciones dirigidas a la generación y fortalecimiento de **vínculos comunitarios** entre las personas jóvenes migrantes que residan en el municipio y el resto de vecinos y vecinas.
- Impulsar acciones concretas de **sensibilización** (antirrumores, etc.) y formaciones específicas respecto a las conductas discriminatorias, diferencias de trato y estigmatización social hacia estos jóvenes.
- Mejorar los mecanismos para la **detección** de situaciones de trata de seres humanos o explotación de cualquier tipo.

El estudio fue presentado ante la Comisión de Políticas Sociales y Juventud del Parlamento Vasco y su contenido compartido en distintos foros y encuentros. Es el caso, entre otros, de la jornada organizada por la asociación **Agiantza** “La inmigración enraizada en las minas de San Luis” o la reunión con la Coordinadora **Harresiak Apurtuz**, en la que se pudo conocer el trabajo que las organizaciones integrantes de la Coordinadora vienen realizando con estos jóvenes y su reflexión al respecto.

En la reunión mantenida con la Dirección de Migraciones y Asilo del Gobierno Vasco se nos informó de los avances en la iniciativa “Euskarri”, la respuesta en clave de integralidad que el Gobierno Vasco, junto a las diputaciones forales y EUEDEL, están articulando para la inclusión social y laboral de personas menores de edad y jóvenes extranjeros en situación de vulnerabilidad en Euskadi. A juicio de sus promotores, esta propuesta daría respuesta a la recomendación del Ararteko contenida en el estudio relativa a una estrategia integral.

### 2.3.6. Abuso sexual

El proceso para la elaboración de una propuesta técnica de **protocolo de actuación en casos de abuso sexual** infantil en Euskadi que se describía con cierto detalle en el informe de 2019 de esta Oficina finalizó, como ya se indicaba, a finales de aquel año, dando paso en 2020 a la fase de deliberación política. La irrupción de la pandemia y los cambios en las responsabilidades en el Gobierno Vasco, derivadas de los resultados de los comicios celebrados en el mes de julio, demoraron hasta el último trimestre del año la finalización de estas gestiones. En 2021, tal y como se anunciaba en el informe del año pasado, la propuesta de protocolo, bajo la denominación de “**pautas de actuación**” se presentó públicamente en el mes de mayo como **Recomendación General del Ararteko 2/2021, de 18 de mayo. Pautas de actuación en casos de abuso y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en Euskadi**.

La recomendación pretende contribuir a la mejora en la detección de los casos, así como en la intervención y el tratamiento de los niños, niñas y adolescentes víctimas de esta grave forma de maltrato.

La perspectiva desde la que se formula es la de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Desde este punto de vista, las **dos ideas fuerza** que traccionan del resto de elementos son:

1. La orientación de todas las actuaciones a mitigar la victimización secundaria, evitando diligencias repetitivas y adecuándose a los criterios de mínima intervención, celeridad y especialización.
2. El acceso de todos los niños, niñas y adolescentes víctimas al tratamiento para la reparación del daño con la mayor brevedad posible. Eso implica garantizar que los servicios disponibles para este tratamiento sean de acceso público y universal y que todos los agentes trabajen para facilitar el comienzo del tratamiento reparador sin demoras innecesarias.

El Ararteko recomienda a las administraciones públicas vascas implicadas:

- Que **apliquen las medidas** recogidas en las “Pautas de actuación en casos de abuso y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en Euskadi” en aquellos aspectos concretos que afectan a su sistema o institución.
- Que **difundan dichas pautas** en su ámbito competencial y pongan en marcha todas las acciones y reformas necesarias para que cada modelo de actuación y procedimental se adecúe e integre las medidas contempladas en ella.
- Que **promuevan la formación** y especialización de las personas profesionales de su ámbito correspondiente, incluidas las que realizan su práctica privada. Deberá asegurarse, además, que dicha formación se lleva a cabo desde un enfoque de derechos humanos, de infancia y de género.
- Que realicen el **seguimiento** y la **evaluación** de las medidas desarrolladas, incorporando los elementos de corrección y mejora que se valoren necesarios y comunicándolo al Ararteko para la actualización, en su caso, de las pautas de actuación.

Además insta al sistema **de servicios sociales** a que, como primer paso en su apuesta por un modelo de atención integral, articule los servicios necesarios para garantizar el acceso al tratamiento público a todas las niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso sexual, independientemente de cualquier valoración respecto a la capacidad protectora de su familia.

También invita a las instituciones que integran la **Administración de justicia** a que posibiliten la integración en su práctica procedimental de las citadas pautas de actuación.

También ha culminado en 2021 el proceso de trabajo liderado por Save the Children Euskadi para el diagnóstico y la propuesta de implantación del modelo Barnahus o “casa de los niños y niñas” en nuestro territorio, en el que el Ararteko participó. El informe *“Bajo el mismo techo: la atención a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual en Euskadi: necesidades de mejora y aportaciones del modelo Barnahus”* fue presentado en noviembre, en una jornada en la que el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales de Gobierno Vasco anunció su intención de iniciar de forma inminente la puesta en marcha de la primera “casa Barnahus” en Euskadi, con carácter de experiencia piloto.

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

En este ámbito hemos continuado interviniendo sobre la situación, ya presentada en el informe de 2019 de la Oficina, de dos niños huérfanos tras el asesinato de su madre y de su abuela por parte de la expareja y padre de aquellos. Como ya se señalaba entonces, el actual tutor de estos niños acudía al Ararteko exponiendo la ausencia de apo-

yos a estos niños y niñas, pues si bien son reconocidos como víctimas directas de la violencia de género, no se han desarrollado suficientemente aún las medidas que materialicen el apoyo que como víctimas merecen. En 2019 se mejoraron las pensiones de orfandad de las que son beneficiarios y, ciertamente, ya dábamos cuenta de la respuesta adecuada ofrecida por los servicios sociales en lo relativo a la atención psicológica. La intervención ha continuado en 2020 y 2021 en ámbitos como el tributario, el de las ayudas de apoyo a las familias, incluso en de la vivienda, que no contemplan, ni siquiera con carácter excepcional, estas circunstancias, ciertamente tan particulares. Por ello reiteramos la opinión de que no se trata tanto de discutir una interpretación de la normativa o solicitar la consideración de una eventual excepcionalidad, sino más bien de sugerir las modificaciones normativas pertinentes que hagan posible atender esta realidad con la seguridad jurídica suficiente.

La atención a los niños y niñas expuestos a la violencia de género (reconocidos como víctimas “directas” desde 2015 –Ley Orgánica 8/2015, de 23 de julio–) y, de forma particular, la atención a los hijos e hijas huérfanos son, sin lugar a dudas, parte de una realidad social a la que urge dar respuesta. Según indican sus impulsores, a este objetivo pretende contribuir el [Proyecto de Ley de segunda modificación de la Ley 4/2005, de 18 de febrero](#), para la Igualdad de Mujeres y Hombres, en proceso de tramitación parlamentaria, que visibiliza a los niños y niñas expuestos a la violencia de género como víctimas (sin necesidad de adjetivos complementarios) y los contempla como destinatarios de determinadas medidas públicas.

En esta línea vienen también trabajando las instituciones forales responsables de la prestación de servicios para la atención a las víctimas de violencia de género. Es el caso del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad, con quien el Ararteko tuvo ocasión de compartir puntos de vista en el proceso de reformulación de su Modelo de atención social a las supervivientes de violencia machista en Bizkaia, recientemente presentado.

## 2.4. Derecho a una familia protectora

### Artículo 18

1. *Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.*
2. *A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.*

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

### 2.4.1. Los motivos de insatisfacción reflejados en las quejas

#### a. Problemas relacionados con las ayudas económicas de apoyo a las familias

Un año más, la denegación o archivo de solicitudes relativas a las ayudas por hijos e hijas que diversas administraciones vascas tienen articuladas ha sido motivo de reclamación. Los motivos más frecuentes, de nuevo, tienen relación con el tiempo de empadronamiento y con no hallarse al corriente de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social, situación de la que las personas solicitantes tenían conocimiento cuando la ayuda les era denegada. En el caso de los empadronamientos, diversas casuísticas explicaban los incumplimientos del requisito, pero, analizados de forma detallada y particular, en ninguno de los casos se podía concluir que la actuación de la Administración hubiera sido incorrecta.

En lo tocante a no hallarse al corriente de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social y pese a haber abonado las deudas una vez tenido conocimiento de ellas (como se indicaba, en el momento de denegación de la ayuda), la normativa no deja lugar a dudas al señalar (artículo 5 del [Decreto 30/2015, de 17 de marzo](#)) que los requisitos deben concurrir en el momento en el que se presenta la solicitud.

Otro grupo de quejas tiene relación con cuestiones de índole procedimental, de las que se destacan, por la con-

sideración que de ellas hizo el [Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales](#), las presentadas a través del ayuntamiento de Lazkao, quien las trasladaba al registro general electrónico y que, en primera instancia, el departamento dio por no presentadas. El Gobierno Vasco señalaba que no existe convenio de colaboración entre ambas administraciones para la presentación de escritos dirigidos a la Administración autonómica y que, por otra parte, la normativa reguladora de las ayudas define su propio régimen de presentación (artículo 17.2 del Decreto 30/2015, de 17 de marzo), en el que esta posibilidad no se contempla. Avisado el ayuntamiento de Lazkao de que no se iban a admitir nuevas solicitudes de ayudas por esa vía, pero valorada la situación de indefensión y difícil reparación que se había causado a las personas solicitantes, valoración que esta institución comparte, la Dirección de Familias e Infancia decidió la tramitación de los expedientes remitidos por el ayuntamiento hasta esa fecha.

En general, el Ararteko ya ha expuesto en informes anteriores su valoración de la casuística vinculada a estas ayudas, proponiendo mejoras en la información a facilitar a las personas interesadas, desde la propia incoación del procedimiento ante el servicio Zuzenean del Gobierno Vasco y avanzando en la tramitación lo más automatizada posible de la ayuda.

#### b. Problemas relacionados con las medidas para la conciliación familiar

Si bien el año 2020 se caracterizó por un incremento importante de las quejas y, especialmente, las consultas relativas a la conciliación de la vida laboral y familiar, derivadas del contexto generado por la COVID-19 y las medidas adoptadas para su control, 2021 ha supuesto en este ámbito la vuelta al volumen y las temáticas previas a la situación de excepcionalidad.

Ninguna de las intervenciones realizadas ha tenido por objeto las ayudas económicas para la conciliación que el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco tiene articuladas. La totalidad de las recibidas ha trasladado desacuerdos con permisos parentales (nacimiento y lactancia) y, dado que la regulación de estas medidas de apoyo a la crianza trasciende la competencia autonómica, las quejas tramitadas sólo han abordado casos de personas al servicio de las administraciones públicas vascas.

En este grupo de quejas destacan dos que han finalizado con sendas recomendaciones a los departamentos de Educación y de Gobernanza Pública y Autogobierno, expuestas con detalle en el apartado 2 del capítulo II.9 del Informe General relativo a personal al servicio de las administraciones públicas vascas. En la Resolución de 24 de noviembre de 2021 se dilucidaba la negativa del Departamento de Educación a una trabajadora sustituta a optar por la lactancia acumulada y finalizó, como se indicaba, recomendando a la administración educativa que permitiera el ejercicio de la opción entre las modalidades de lactancia, recomendación a la que no accedió.

La segunda de las resoluciones, en la medida en que tiene por objeto los permisos parentales en familias monoparentales, será citada en el siguiente apartado.

### c. Familias monoparentales

Las consultas y quejas protagonizadas por familias monoparentales continúan llegando a esta institución y reflejan su situación de mayor vulnerabilidad, a la que, como de nuevo señalamos, se une el lastre adicional de la desigualdad de género, en la medida en que en un porcentaje muy elevado la persona adulta responsable de estos hogares monoparentales es una mujer.

A pesar de que esta situación de mayor vulnerabilidad es reconocida explícitamente por la [Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias](#) en su Exposición de motivos, las familias monoparentales (de igual manera que esas otras que se citan como de especial vulnerabilidad) continúan careciendo de un estatuto específico que facilite las intervenciones que desde distintos niveles institucionales se dirijan a proteger a estas familias. A esta cuestión apunta expresamente una de las recomendaciones contenidas en el [Informe extraordinario de 2014 relativo a las políticas de apoyo a las familias en Euskadi](#), a todas luces aún vigente. Esta demanda es también trasladada de forma recurrente por la ciudadanía, que solicita acceder a algún documento que certifique su situación de familia monoparental y que, presentado ante las instancias correspondientes, le permita beneficiarse de ayudas y otras medidas de apoyo.

Como ya se avanzaba en el apartado anterior, merece ser citada aquí la Resolución de 30 de noviembre de 2021 relativa a la acumulación de los permisos parentales en los casos de las familias con un único progenitor. La resolución deriva de la queja presentada por una asociación de familias monoparentales ante la negativa del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno de ampliar hasta 24 meses a las familias monoparentales el permiso de maternidad, fruto de la acumulación de los permisos a los que las familias con dos progenitores tienen derecho. Reconociendo de partida que la cuestión planteada en esta queja está siendo sometida a un intenso debate doctrinal y jurisprudencial, el Ararteko ofrece en su resolución argumentos muy vinculados con la situación concreta que en la queja se apuntaban y que se pueden conocer acudiendo a la propia resolución o al resumen del capítulo II.9 de este Informe. Además de reiterar el respeto de la diversidad familiar y su tratamiento igualitario, así como la solidaridad con las familias en situaciones vulnerables o riesgo de exclusión social, el Ararteko subraya que estos permisos no afectan solo a los derechos laborales, sino también y en especial, a los derechos propios del niño o la niña que los originan, por lo que su regulación y aplicación ha de valorar esta última dimensión.

La apelación al principio del interés superior del niño y la niña y al principio de igualdad y no discriminación, ambos parte sustancial de la [Convención sobre los Derechos del Niño](#), es la idea principal también en pronunciamientos judiciales del último año, que, si bien aún no son muchos, todos ellos re-

conocen el derecho de las familias monoparentales en base al derecho de los hijos de estas familias a ser tratados en igualdad respecto a los hijos de las demás familias y a disfrutar, por ello, de las mismas semanas de permisos laborales que las biparentales. La primera sentencia que lo reconoció se dictó en Euskadi en noviembre de 2020 y a ella le han seguido en el año 2021 algunas más, incluido el pronunciamiento del Consejo General del Poder Judicial, que avaló la acumulación de permisos para una magistrada de Catalunya que es madre monoparental.

### d. Familias numerosas

Los asuntos planteados en el año 2021 por familias numerosas tienen el denominador común de referirse a dificultades para el disfrute de los beneficios a los que da acceso el título de familia numerosa en situaciones de divorcio. Las personas reclamantes manifiestan que, aunque la custodia quede oficialmente asignada al otro progenitor, el amplio régimen de visitas y la corresponsabilidad de ambos progenitores en la educación, cuidado y manutención de sus descendientes no justifica la exclusión de uno de ellos de los beneficios de familia numerosa.

Sobre esta cuestión, tal y como se explica a las personas reclamantes, el Ararteko tiene limitada su posibilidad de intervención al tratarse de legislación estatal ([Ley 40/2003, de 18 de noviembre](#), de Protección a las Familias Numerosas) y exceder, en consecuencia, de su ámbito competencial. La institución del Ararteko ha puesto de manifiesto ante el Gobierno Vasco, en los últimos años, la disfunción que se produce como consecuencia de la aplicación de una legislación estatal no adaptada a las nuevas realidades familiares (corresponsabilidad en el cuidado, custodias compartidas, familias reconstituidas, etc.), pero en tanto no se produzca una reforma legal estatal en las Cortes Generales, no está en manos de esta institución solicitar a las administraciones vascas que incumplan o soslayen la legalidad vigente. En todo caso, esta institución seguirá impulsando, en la medida de sus posibilidades, un posicionamiento de los poderes públicos vascos que defienda la reforma de la ley reguladora de las familias numerosas en aras de una mejor adaptación de la regulación vigente a los modelos familiares existentes en la actualidad.

### e. Familias homoparentales

Desde que se igualaran jurídicamente los matrimonios y parejas de hecho del mismo sexo, el Ararteko recibe anualmente de manera recurrente quejas de personas residentes en Euskadi en las que se plantea este problema. Ahora bien, estos casos, aunque no son muchos, se refieren desde hace ya algunos años tan sólo a formularios emitidos por alguna administración de ámbito estatal y, en consecuencia, ajena al control de esta institución. De hecho, desde que el Ararteko emitiera en 2010 su [Recomendación general 4/2010, para la abolición de barreras administrativas formales a familias homoparentales y a parejas o matrimonios del mismo sexo](#), no se han planteado más asuntos relativos a esta cuestión que afecten a ninguna administración vasca, de lo que

podría derivarse que ha habido un esfuerzo de nuestras administraciones para adaptar a la realidad de los matrimonios y parejas del mismo sexo los formularios administrativos y el lenguaje que emplean.

Por ello, la labor del Ararteko en estas quejas se limita a remitirlas al Defensor del Pueblo de España, instando su intervención para tratar de resolver este asunto que, de acuerdo con la *Ley Orgánica 3/1981*, de 6 de abril, es de su exclusiva competencia. La administración más afectada en estos casos es la Seguridad Social, cuya actividad tiene un alto impacto en las vidas de las personas. Este sería el caso de una pareja de mujeres que incluso vieron denegados en primera instancia sus permisos por nacimiento por la confusión generada con estos formularios. Por ello, el Ararteko ha enfatizado ante el Defensor del Pueblo español la importancia de que, mediante su intervención, estas quejas puedan fructificar en una adaptación –a juicio de esta institución, necesaria y obligada– de los formularios de la Seguridad Social, que sea acorde con el pleno reconocimiento jurídico de la igualdad de derechos de las parejas del mismo sexo.

## f. Gestación subrogada

En 2021 han continuado formulándose ante el Ararteko consultas y algunas quejas relacionadas directa o indirectamente con la posición que deben tener las administraciones vascas ante la práctica cada vez más extendida de la gestación de niños y niñas por mujeres distintas a quienes luego serán sus progenitores, así como respecto a las familias con niños o niñas nacidos mediante esa técnica, conocida como gestación subrogada o gestación por sustitución. Se han recibido en esta institución, tanto demandas para que las administraciones vascas rechacen rotundamente esta práctica, sin visibilizar ni dar carta de naturaleza a las familias que han recurrido a ella, como, en sentido contrario, demandas para que se ampare a estas familias y se reconozca a sus hijos e hijas sin estigmas y con los mismos derechos que otros niños y niñas, sin criminalizar sus orígenes.

Más allá del detalle concreto de cada una de esas quejas o consultas, todas ellas están relacionadas, en general, con la actitud que deben mantener las autoridades públicas ante el hecho de la gestación subrogada que se lleva a cabo en otros países. Lo cierto es que todas estas demandas ante el Ararteko ponen de manifiesto la inquietud ciudadana respecto a un tema no resuelto por nuestro ordenamiento jurídico, que suscita posturas encontradas y preocupa cada vez a más sectores sociales

El Ararteko se ha limitado, en general, a dar cuenta a estas personas de la situación fáctica y jurídica de este asunto, habida cuenta de que en España no existe una regulación jurídica de esta figura, que sí se halla recogida, en cambio, en la legislación de algunos otros países, que dan carta de naturaleza legal al llamado contrato de gestación por sustitución o gestación subrogada. La legislación española únicamente determina la nulidad de los contratos de gestación subrogada celebrados en España, y la obligación de que el nacido o la nacida, como resultado de esa práctica

nula en España, se inscriba siempre a nombre de la mujer que lo ha parido. No existen actualmente registros fiables, ni en Euskadi, ni en España, sobre la extensión de la contratación de mujeres que viven en países extranjeros y gestan niños y niñas, cuya filiación se vinculará luego a residentes en nuestro territorio, pero se calcula que la reproducción por este medio ha superado ya el número de adopciones. En todo caso, existen también pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que consolidan la legalidad de la inscripción de la filiación de estos niños y niñas en defensa del interés superior de los ya nacidos, un Tribunal que, por otra parte, condena cualquier comercialización del cuerpo humano como contraria a la dignidad proclamada en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El Ararteko, como lo viene haciendo en años anteriores, reitera en todos estos casos que, en tanto no existan unas garantías legales claras para la defensa de la libertad e integridad de las mujeres gestantes, asegurando su libre voluntad y ánimo altruista, así como el interés superior de los niños y niñas nacidos de ellas, y se blinde esta práctica contra cualquier forma de explotación de las mujeres (especialmente de aquellas que están en contextos territoriales de mayor pobreza) y contra cualquier forma de tráfico humano con niños y niñas, no cabe dar cobertura institucional a esta clase de contratos. En esa línea, esta institución ha declarado su apuesta por primar siempre la defensa de los derechos humanos de todas las personas implicadas frente a cualquier interés lucrativo o de negocio en juego. Ahora bien, esto no impide la defensa del derecho de aquellas familias que han seguido cauces legales para su conformación –aunque fuera al amparo de la legislación de otros países que sí admiten esta práctica con las debidas garantías y preservación de los derechos humanos en juego– a ser respetadas y tratadas por las administraciones vascas sin estigmas que criminalicen los orígenes de los niños y niñas, y en régimen de igualdad respecto al resto de familias vascas, así como el derecho de sus hijos e hijas a ver reconocida una filiación que les dote de plenos derechos de ciudadanía.

Teniendo en cuenta la extensión cada vez mayor de esta práctica y la correlativa inquietud social que con ello se está generando, esta institución confía en que se sigan dando pasos para que el debate social iniciado en este asunto pueda enriquecerse mediante una reflexión serena, plural, abierta y compartida entre todos los sectores y grupos sociales implicados, que encauce el estado de hecho actual y la indefinición legal de este fenómeno hacia un desarrollo sólido de las garantías legales de los derechos humanos de las mujeres y de los niños y niñas implicados.

## 2.5. Derecho a la salud

### Artículo 24

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

### 2.5.1. Contexto normativo y social

En los casi dos años transcurridos desde que la [Organización Mundial de la Salud \(OMS\)](#) elevara a pandemia internacional la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19, los poderes públicos y las autoridades sanitarias han continuado tomando medidas dirigidas a controlar los brotes y frenar los contagios. No obstante, tras las sucesivas olas de contagios las etapas de “nueva normalidad” se han visto truncadas, como en el resto de países europeos, por una tendencia ascendente en el número de casos, con aparición de nuevas variantes del virus, hasta alcanzar un nivel de riesgo alto o muy alto, de acuerdo a los estándares internacionales y nacionales aprobados en el pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS).

Este incremento de la transmisión ha propiciado la adopción urgente de medidas de control que evitaran cualquier impacto negativo de esta situación sobre la atención sanitaria a otras patologías diferentes del COVID-19, con la intención de prevenir desde un primer momento cualquier riesgo de potencial colapso del sistema asistencial.

Así, el año 2021 comenzó bajo la vigencia de un [nuevo estado de alarma](#), aprobado el 25 de octubre de 2020 por el Consejo de Ministros, y prorrogado el 3 de noviembre, por un periodo de 6 meses, limitando la circulación y permanencia de personas en las vías o espacios de uso público y habilitando el confinamiento perimetral de municipios y comunidades autónomas.

Lamentablemente y pese a la progresiva generalización del proceso de vacunación por franjas de edad iniciado en el mes de diciembre de 2020, al finalizar el año 2021 Euskadi se encuentra nuevamente en situación de emergencia sanitaria. Se trata de un marco jurídico en el que opera la [Ley 2/2021, de 24 de junio](#), de medidas para la gestión de la pandemia de COVID-19 y se activa el Plan de Protección Civil de Euskadi, conocido por sus siglas en euskera “LABI”.

### 2.5.2. Quejas al sistema vasco de salud

En el contexto descrito arriba, además de las quejas habituales presentadas ante el Ararteko, 2021 ha estado marcado por un elevado número de quejas y consultas relacionadas con la situación sanitaria y las **obligaciones y restricciones impuestas a la ciudadanía derivadas de la pandemia de COVID-19**, en algunas de las cuales existen niños, niñas y adolescentes afectados.

- En un grupo de quejas las personas promotoras manifestaban su desacuerdo con la exigencia del uso obligatorio de la mascarilla, para los y las menores de edad, en el ámbito educativo.

En el momento de analizar las mismas la población infantil menor de 12 años era una de las más vulnerables al virus del COVID-19, en la medida en que en esa franja de edad aún no se había iniciado la administración de una vacuna. Así, según el boletín epidemiológico publicado por la Viceconsejería de Salud del Gobierno Vasco, a fecha 28 de noviembre, la tasa de incidencia media acumulada en 14 días por cada 100.000 habitantes era casi el triple en la franja de edad de 6 a 12 años. A fecha 29 de noviembre había un total de 188 aulas clausuradas, en 86 centros educativos.

El Departamento de Educación aprobó a comienzos de octubre el documento de [“Medidas preventivas frente a COVID-19 en centros educativos de la CAPV, para el curso 2021/22”](#), en el que se incluye el uso obligatorio de la mascarilla para todo el personal y alumnado del centro educativo, excepto los niños y niñas menores de 6 años (Educación Infantil), aulas estables de Educación Especial y Centros de Educación Especial. Según el propio documento, las medidas a adoptar por los centros educativos tienen por objeto garantizar el desarrollo de la actividad educativa presencial, siempre desde la prevención de la propagación del COVID-19 en la comunidad educativa. Se trata, por tanto, de garantizar el derecho a una educación de calidad del alumnado de la CAPV, en condiciones de seguridad y salud, tanto para las personas que trabajan en el centro educativo como para el alumnado.

- Otro grupo numeroso de quejas tenían como motivo la implantación del pasaporte COVID en Euskadi. El certificado de vacunación europeo, una de las medidas sanitarias adoptadas por las administraciones competentes para luchar contra la pandemia y recogido en el [Reglamento \(UE\) 2021/953](#), entró en vigor el 1 de julio de 2021. Si bien en el inicio su uso sólo condicionaba las posibilidades de viajar libremente por el territorio de la Unión Europea, la mayor parte de las quejas se produjeron a partir de la aprobación del [DECRETO 47/2021, de 14 de diciembre, del lehendakari](#), por el que se amplían los establecimientos, eventos, actividades y lugares para cuyo acceso es preceptiva la exigencia del Certificado Covid Digital de la Unión Europea (QR), establecidos por Orden de 17 de noviembre de 2021, de la consejera de Salud, que extiende de manera generalizada el uso del pasaporte COVID en el territorio vasco.

En el caso de las consultas y quejas en las que había personas menores implicadas, se trataba, mayormente, de adolescentes que habían decidido (ellos/ellas o sus familias) no vacunarse y que veían impedida su participación en actividades deportivas, culturales y de ocio que se desarrollaban en equipamientos públicos, por no disponer del citado certificado, vulnerando, a juicio de las personas que se dirigían al Ararteko, el interés superior del niño/niña.

A este respecto conviene recordar que la aprobación del Decreto 47/2021 se produjo tras el oportuno refrendo del Tribunal Supremo, mediante la sentencia número 1412/2021, de 1 de diciembre de 2021, dictada en casación ante el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco frente al Auto de fecha 22 de noviembre de 2021 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, el cual no autorizó la exigencia del Certificado Covid en Euskadi.

En palabras del propio Tribunal Supremo, desde la perspectiva de la adopción de las medidas de prevención y contención propias de la vigilancia y control de la pandemia de COVID-19, hasta su definitiva finalización, se trata en última instancia de asegurar que *“si se pretende ir al interior del establecimiento, que es un espacio cerrado y normalmente poco ventilado, donde el riesgo de contagio se incrementa, ha de exhibirse la indicada documentación, que proporciona garantía, desde luego no absoluta, de no padecer en ese momento la infección SARS-CoV-2”*.

- Por último, se han recibido quejas, algunas de las cuales tenían niños y niñas como afectados, relativas a la cancelación de citas programadas con antelación, tanto de consultas de atención especializada como de pruebas diagnósticas, derivadas de las medidas de carácter organizativo adoptadas por la Administración sanitaria para hacer frente a la pandemia. Esta situación ha podido afectar también a los tiempos de espera para intervenciones quirúrgicas, prolongándolos y haciendo que superen el tiempo establecido en la normativa de aplicación.

Con carácter general, el Ararteko ha trasladado a Osakidetza la situación en la que se encuentran las personas aquejadas de patologías diferentes a las derivadas del COVID-19 y que han visto peligrar la continuidad de los tratamientos en los que se encuentran inmersas o de los procesos quirúrgicos de los que estaban pendientes, a los que, a juicio de esta institución, debe prestarse la misma atención. Por otra parte, la mayoría de las quejas han quedado encauzadas en el curso de su tramitación o tras la intervención de la institución.

Sin relación ya con la excepcional situación provocada por la pandemia y a pesar de los avances para hacer efectiva la garantía de la asistencia sanitaria de todas las personas empadronadas en algún municipio de Euskadi, se han continuado recibiendo quejas relacionadas con las dificultades de **acceso a la atención sanitaria** por parte de personas extranjeras, también, en algunos casos, de mujeres embarazadas y personas menores de edad que, en un primer momento, no han sido atendidas. Como en anteriores ocasiones, el problema obedece en la mayoría de las ocasiones a falta de información por parte de las personas que habían gestionado la solicitud de atención sanitaria en los centros de salud, por lo que se les ha dado solución de manera particular a todos ellos.

En lo tocante a la **salud mental de niñas, niños y adolescentes** ya se apuntaba en el informe de 2020 la previsible afloración en los meses venideros de los efectos negativos del duro confinamiento y la situación de incertidumbre y temor generados por la pandemia. Ansiedad o depresión ante la incertidumbre generalizada sobre su futuro o el de su familia, agravamiento de problemas ya existentes antes del confinamiento, interrupción de terapias, ser víctima de maltrato o cualquier tipo de violencia en el seno de la familia, etc. son algunos de los problemas señalados por personas y organizaciones especializadas como de alto impacto en la salud psíquica y emocional de los niños, niñas y adolescentes.

Este aumento de la incidencia de los problemas de salud mental en niños, niñas y adolescentes ha quedado ya reflejado en diversos estudios e investigaciones, como es el caso del informe [“Infancia, adolescencia y juventud con problemas de salud mental en la CAPV”](#) realizado por la Federación de Euskadi de asociaciones de familiares y personas con enfermedad mental –FEDEAFES– y en el que esta institución participó como informante y participante en los grupos de discusión. La situación generada por la pandemia, no obstante, vendría a agudizar los problemas preexistentes en la atención a niños, niñas y adolescentes con problemas de salud mental, tal y como señalaban las personas responsables del estudio en su presentación.

De las medidas señaladas por el estudio para atender las necesidades en este ámbito, todas ellas relevantes, esta institución desearía incidir en aquellas preventivas, que podrían “ahorrar” mucho sufrimiento individual y también social. Entre ellas, si hablamos de infancia y adolescencia, resultan de capital importancia las relativas a la sensibilización social y dirigidas a las personas (padres y madres, profesorado, educadores y educadoras...) en contacto con niñas, niños y adolescentes, para mejorar en la comunicación y la mejor detección del sufrimiento psíquico y emocional.

Una última cuestión sobre la que el Ararteko viene llamando la atención desde hace tiempo y que, a su juicio, evidencia la necesidad de un tipo de recurso, programa o servicio que ofrezca una atención sanitaria de mayor intensidad no exclusivamente vinculada a episodios agudos y urgentes que requieran hospitalización, es el dato cierto (véase apartado 2.2.3 de este informe relativo al programa intensivo para adolescentes con problemas graves de conducta) de que algunas familias llegan al punto de ceder la guarda de sus hijos/hijas. Sintiéndose desbordados tras años de cuidado y ante comportamientos agresivos y muy disruptivos para la vida familiar, acuden a los servicios sociales para que sus hijos e hijas sean atendidos en centros. La apertura este 2021 de dos hospitales de día infanto-juveniles en Bizkaia debería venir a dar respuesta a esta necesidad, al menos en parte, por lo que seguiremos de cerca la evolución de esta problemática.

## 2.6. Derechos de los niños, niñas y adolescentes en sus relaciones con la justicia

### Artículo 40

1. *Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.*

**Los menores pueden ser víctimas, testigos, sospechosos o acusados de haber cometido un delito, o ser parte en un proceso judicial —en procesos civiles, penales o administrativos. En todos los casos, los niños deben sentirse cómodos y seguros para participar de forma eficaz y ser escuchados.** (Estrategia de la UE sobre los derechos del Niño)

### 2.6.1. Niñas, niños y adolescentes víctimas o testigos

A pesar de la falta de competencia del Ararteko en asuntos que se encuentran judicializados, en virtud del artículo 13 de la **Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko**, el Ararteko ha podido colaborar con los operadores jurídicos e impulsar determinados asuntos para evitar perjuicios en la ciudadanía en virtud de gestiones informales, especialmente en el contexto del impacto de la pandemia en la Administración de Justicia en Euskadi.

Así, por ejemplo, ha podido impulsar la inscripción del apellido materno de una niña, hija de un matrimonio de una persona vasca y otra de nacionalidad extranjera que carecía de segundo apellido por carecer de apellido su progenitora, al estar regulado así en su país de origen.

Una queja relevante en este ámbito fue presentada por los padres de una adolescente en relación con el trato recibido por parte del/de la letrada de guardia del turno correspondiente del Colegio de la Abogacía, al interponer una denuncia por abusos sexuales a la menor en la Ertzaintxa del lugar donde se produjeron los hechos. Según denunciaron al Ararteko, con carácter previo a la interposición de la denuncia solicitaron la asistencia y asesoramiento legal que corresponde a las víctimas de dichos delitos, pero a pesar de que se llamó a la persona letrada de guardia desde la Ertzaintxa, esta declinó su presencia.

Tras su citación al día siguiente en el juzgado correspondiente, solicitaron otra vez asistencia letrada del turno de oficio, nuevamente sin éxito, por lo que la declaración y la compare-

cencia tuvieron lugar sin asesoramiento ni asistencia letrada. Según los progenitores, las declaraciones de la menor se recibieron sin la suficiente información y ningún asesoramiento legal, lo que le causó indefensión.

El Ararteko asesoró en varias ocasiones a los padres de la adolescente en varios sentidos. Por un lado, acerca de la interposición de la correspondiente queja al Colegio de la Abogacía por la mala praxis del letrado/a del turno de oficio, sustanciando asimismo queja ante el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, responsable último de la prestación del servicio del turno de oficio afectado. Por otro lado, el Ararteko se puso en contacto asimismo con el Servicio de Atención a la Víctima del Gobierno Vasco, quien se coordinó con la familia para poder atender a la víctima y asesorarles legalmente como correspondía respecto a los trámites judiciales pendientes.

Finalmente, la Audiencia Provincial correspondiente dictó Auto dejando sin efecto las actuaciones realizadas, lo que permitió volver a tomar declaración a la menor con las garantías debidas. Asimismo, el procedimiento de queja ante el Colegio de la Abogacía por mala praxis de la letrada del turno de oficio finalizó con la imposición a la misma de la sanción correspondiente de acuerdo al código deontológico, en este caso la imposibilidad para el ejercicio profesional durante un año.

El Ararteko sí ha podido intervenir directamente en la reclamación de otra persona menor de edad víctima de un delito, en esta ocasión relativa al **trato que recibió una adolescente en las dependencias de la Ertzaintza** cuando acudió, en compañía de sus progenitores, a **denunciar la agresión sexual que había sufrido**. En la queja se consideraba que el trato había sido impropio de la situación de especial vulnerabilidad en la que se encontraba la menor, por su condición de menor y de víctima de la agresión sexual que estaba denunciando. Se contraponía, además, el trato recibido en ese momento con la profesionalidad y empatía con la que habían actuado las agentes que habían acudido al domicilio de la menor el día anterior.

Un último apunte con relación a este apartado es la noticia de la puesta en marcha, como experiencia piloto, del primer Juzgado especializado en violencia contra la infancia. A partir del 1 de octubre, el Juzgado de Instrucción nº 3 de Las Palmas de Gran Canaria atenderá todos los presuntos delitos en los que las víctimas sean niños, niñas o adolescentes (es decir, entre 0 y 18 años). Esta decisión, según indica el Consejo General del Poder Judicial, responde así al Comité de los Derechos del Niño, cuando en sus observaciones finales recomendaba al Estado español que aumentara “el número de jueces especializados en la infancia” y velara “porque se disponga de juzgados especializados en justicia de menores y de procedimientos que tengan en cuenta las necesidades de los niños (...)”. A pesar de trascender el ámbito de actuación del Ararteko, la puesta en marcha de medidas destinadas a facilitar el acceso a la justicia de las personas menores de edad, máxime si suponen mayores niveles de especialización y, relacionado con ello, mejor conocimiento de la naturaleza y singularidad de niños, niñas y

adolescentes, es siempre reseñable y una experiencia a la que atender y de la que aprender.

## 2.6.2. Niños, niñas y adolescentes con progenitores en prisión

El 1 de octubre de 2021 se materializó la transferencia al Gobierno Vasco de la organización, régimen y funcionamiento de los establecimientos penitenciarios y de reinserción social en la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como la ejecución de la legislación penitenciaria, siendo el Ararteko, en consecuencia, competente en la materia a partir de esa fecha.

El Ararteko, en cumplimiento de la labor de promoción y difusión de la cultura de los derechos humanos que la ley le atribuye, siempre ha considerado su deber promover una reflexión sobre el actual sistema de penas. En este contexto, durante todo el año 2021 ha estado en permanente contacto con los nuevos responsables del sistema penitenciario vasco, habiendo trasladado sus principales preocupaciones y propuestas (véase Informe General, capítulo III.04), entre las que destaca, en lo que al presente informe importa, la incorporación de los derechos de niños, niñas y adolescentes con progenitores en prisión en el modelo penitenciario vasco, a la luz de la [Recomendación del Consejo de Europa CM/REC \(2018\) 5 relativa a menores cuyos progenitores están encarcelados](#).

Más allá de los casos particulares, el propósito del Ararteko en el momento de oportunidad que ofrece el establecimiento de un modelo penitenciario en Euskadi, es “mirar” el modelo con la perspectiva transversal de los derechos de niños, niñas y adolescentes. La perspectiva de infancia es compatible, incluso sinérgica, con la apuesta por la justicia restaurativa, por el cumplimiento de medidas en medio abierto, por un modelo abierto a la comunidad... y habla de derechos de niños y niñas, sí, pero también de igualdad, parentalidad positiva y corresponsabilidad en el cuidado.

La finalidad de la Recomendación del Consejo de Europa que sirve como guía a la propuesta del Ararteko y que, por lo tanto, comparte en todos sus términos, es proteger el derecho y la necesidad de niños, niñas y adolescentes a tener una relación emocional continuada (vínculo) con su progenitor encarcelado, que tiene, a su vez, el derecho y el deber de ejercer sus funciones parentales y de fomentar experiencias positivas de los hijos e hijas. El derecho, así, no es sólo de niños y niñas entre 0 y 3 años, que pueden convivir en prisión con sus madres, y tampoco en exclusiva de las madres.

La recomendación parte de la constatación de que el encarcelamiento incorpora obstáculos importantes al mantenimiento de las relaciones familiares ordinarias y tiene un importante impacto en niños y niñas: pueden experimentar traumas, estigmas, ansiedad y pérdida del cuidado parental, así como perjuicio en el estado material en el que crecen. Recuerda que las niñas y niños con progenitores encarcelados tienen los mismos derechos que el resto de niños/niñas y, en consecuencia, el derecho al contacto regular con sus

progenitores, excepto si se considera contrario a su interés superior. Por último, remarca que mantener relaciones entre progenitores e hijos/hijas puede tener un impacto positivo no solo en las personas menores, sino también en los progenitores encarcelados. Por todo ello, plantea que el objetivo que las administraciones responsables deben plantearse es el de paliar el impacto adverso evitable de la cárcel de los progenitores sobre los niños, niñas y adolescentes y sobre la competencia parental. Para proteger el desarrollo de aquellos y fomentar la reunificación familiar. A juicio del Ararteko, de hecho, este es un elemento muy interesante (por motivador) para trabajar la reinserción de las personas presas.

En otro orden de cosas, el Ararteko ha realizado durante 2021 un seguimiento especial a la situación generada por las medidas adoptadas en los centros penitenciarios para evitar la propagación de la pandemia. Ante el repunte de los casos en lo que se denominó la tercera ola, en el mes de febrero se volvieron a implantar limitaciones, con efectos en comunicaciones, permisos y salidas, actividades, talleres, tratamientos, trabajo presencial de profesionales y entidades sociales, etc. que supuso, entre otras cosas, la ruptura de relaciones sociales y familiares y afectando a la salud mental y emocional, tanto de las personas presas, como de sus familiares (incluidos hijos e hijas).

A mediados de octubre, una vez transferida la competencia a Gobierno Vasco, se recibieron una serie de quejas en el Ararteko que señalaban la disparidad de criterios entre los tres centros penitenciarios vascos en cuanto a las comunicaciones íntimas y familiares o de convivencia con hijos e hijas menores, dándose el caso de que, siendo una situación epidemiológica similar, en Basauri no se habían reanudado, a diferencia de Martutene y Zaballa.

El Ararteko, como se puede leer con más detalle en el capítulo del Informe General arriba referenciado, abogó por el establecimiento de criterios comunes en los tres centros penitenciarios y argumentó en la línea expuesta de la recomendación del Consejo de Europa. Destacó, así, el mantenimiento de las relaciones sociales y familiares como un elemento de reinserción de primer orden, haciendo mención específica al derecho de las niñas y niños con progenitores en prisión a tener una relación emocional continuada (vínculo) con su progenitor, quien tiene a su vez el derecho y el deber de ejercer sus funciones parentales.

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

### Artículo 31

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

#### 2.7.1. Derecho al juego y al esparcimiento

A comienzos de año la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, se reunió con la Dirección de Juventud de Gobierno Vasco con objeto de compartir información y valoraciones relativas al Proyecto de Ley Vasca de Juventud, remitido en aquellas fechas al Parlamento Vasco. El Ararteko recordó, como viene haciendo ante la petición de valoración de proyectos normativos, los pronunciamientos realizados hasta la fecha en la materia objeto de consulta. Así, en esta ocasión, anunció la presentación prevista para el mes siguiente del estudio sobre la atención a las personas jóvenes migrantes sin referentes familiares (ya citado en el apartado 2.3.5. de este informe), que interpela y ubica algunas de las propuestas en el marco de actuación de las políticas de juventud y, más concretamente, en cuestiones relacionadas con los apoyos a la emancipación y la integración comunitaria.

El otro tema abordado con mayor detalle fue la promoción del juego y el ocio educativo de la etapa 14-18 años, uno de los objetivos contemplados en el proyecto de ley y respecto al que se visibilizaba la coincidencia en perspectiva orientación del Ararteko y el texto propuesto.

#### 2.7.2. Deporte escolar

Los asuntos que se recogen en las reclamaciones presentadas ante el Ararteko relacionadas con el deporte escolar no difieren de los que año tras año se recogen en este informe (comportamientos inadecuados de alguna persona entrenadora, desacuerdo con la negativa a poder participar con club o grupo deportivos distinto al autorizado por el reglamento regulador, etc.), de igual manera que han seguido llegando quejas relativas a la suspensión o las grandes limitaciones impuestas a la organización y desarrollo de actividades deportivas en el contexto de la COVID-19. En opinión de las personas reclamantes, que compartimos, el deporte es una actividad fundamental para el desarrollo físico y psíquico de niños, niñas y adolescentes, así como escuela de valores, por lo que deberían valorarse muy cuidadosamente los impedimentos a su ejercicio. No sería deseable que el mensaje percibido por los niños y niñas fuera que, realmente, el de-

porte no es esencial o es poco importante, y esto pudiera conducir a tasas de abandono de la actividad física y la práctica deportiva nada deseables.

Cabe señalar en este ámbito, además, la comparecencia de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, en la Comisión de Cultura, Euskera y Deporte del Parlamento Vasco, invitada con objeto de emitir su posición respecto al proyecto de ley de la actividad física y del deporte del País Vasco. El Ararteko recordó cuáles han sido las posiciones y la doctrina que esta institución ha sentado en la materia objeto de reforma legal, así como, en general, cuáles son los estándares que en materia de derechos de las personas y, en este caso, expresamente de los niños, niñas y adolescentes, deben ser tenidos en cuenta con motivo del procedimiento de reforma legal en curso. De toda su **intervención** se destaca la llamada a incorporar la perspectiva de infancia en todo el texto del proyecto de ley y a realizar una evaluación del impacto de lo propuesto en los derechos de niños, niñas y adolescentes (CRÍA), tal y como la normativa de infancia exige. Otra gran laguna detectada apunta a la insuficiente atención a la protección de los niños, niñas y adolescentes que realizan deporte. En el marco de pronunciamientos sobre el abuso sexual y la violencia contra niños y niñas en general, el Ararteko ha venido alertando de la necesidad de incorporar protocolos, códigos de buenos tratos y otros instrumentos en los ámbitos en que los niños y niñas se desenvuelven en su vida cotidiana para garantizar su protección y seguridad. El deporte es uno de ellos y no de menor relevancia, como también lo señala la [Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio](#), de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

## 2.8. Derecho a la no discriminación

### Artículo 2

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

En este punto del informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, se suelen incorporar, habitualmente, cuestiones que afectan a niños, niñas y adolescentes con discapacidad, niños y niñas del pueblo gitano, LGTBI+ e hijos e hijas de personas extranjeras. En esta ocasión, si bien existen niños y niñas de estos colectivos implicados en reclamaciones relacionadas con los distintos derechos expuestos hasta el momento, se ha considerado que no adquieren una relevancia particular por el hecho de serlo, por lo que no se abrirán otros subapartados, salvo en el caso de los hijos e hijas de personas extranjeras.

## 2.8.1. Hijos e hijas de personas extranjeras

La Oficina de la Infancia y la Adolescencia, del Ararteko gestiona directamente las reclamaciones relacionadas con las necesidades y problemáticas que afectan a personas menores extranjeras sin referentes familiares en Euskadi y, de manera habitual, atendidas por los servicios sociales forales para infancia en desprotección. De lo acontecido en el año en esa materia ya se ha dado cuenta previa en el apartado 2.3. de este informe. Sin embargo, hijos e hijas de personas extranjeras han sido protagonistas o se han visto afectados por otras situaciones expuestas en quejas de otros ámbitos que, de manera sucinta, presentamos aquí.

Realmente se podría decir que los hijos e hijas de un número importante de personas extranjeras sufren los efectos de los obstáculos y trabas que la legislación de extranjería incorpora a los procesos de integración social de sus progenitores y que, de forma derivada, impactan en los diversos ámbitos de desarrollo de sus derechos. A estas dificultades se refiere con más extensión y detalle el capítulo III.6 relativo a las personas inmigrantes del Informe General.

Resultan especialmente relevantes, por su impacto en la cobertura de las necesidades más básicas, las dificultades observadas en los ámbitos de la garantía de ingresos y de la vivienda.

Los problemas que las personas inmigrantes trasladan en la tramitación de las solicitudes de prestaciones económicas están relacionados, en general, con la exigencia de presentar determinados documentos para acreditar la ausencia de recursos económicos en su país de origen o bien su identidad o estado civil. Otro problema, al que hemos hecho referencia en otros informes anuales, tiene que ver con la exigencia de que los cónyuges y parejas vivan juntas al responder a un requisito que no se puede cumplir, porque los solicitantes de prestaciones económicas no reúnen los requisitos legales para la reagrupación familiar, tal y como se analizó en el [informe-diagnóstico](#) del Ararteko sobre la gestión de la RGI/PCV por parte del Ararteko (apartado 5.1.4.). En el año 2021 se han recibido quejas también con esta problemática por lo que de nuevo se pone de relieve que se trata de una medida que conlleva un tratamiento desigual a las personas con cónyuges extranjeros y que no es conforme al interés superior del menor, cuando afecta a niños y niñas. Así, en una queja se ha extinguido la RGI a una madre de un menor porque no constituye una unidad de convivencia de las previstas en la normativa al no convivir con su marido. Su marido está cumpliendo una pena privativa de libertad en Marruecos, lo que hace imposible la reagrupación familiar. En otra queja, Lanbide acordó denegar la RGI/PCV de la reclamante porque consideró que no había hecho valer el derecho a la pensión de alimentos de sus dos hijos menores de edad. Sobre esta cuestión la interesada acreditaba haber solicitado, hasta en tres ocasiones, la ejecución de la pensión de alimentos de los menores. No obstante, el referido organismo objetaba que la promotora de la queja no había interpuesto demanda en el país de origen del progenitor incumplidor.

En el caso de las dificultades para disfrutar de una vivienda digna se destaca el caso de una persona marroquí, que lleva 28 años viviendo en Vitoria y 4 años tratando de reagrupar a su familia, que vive en Marruecos. Su familia está compuesta por su mujer y tres hijos, dos de ellos menores y el mayor de edad con una discapacidad. Desde que inició la solicitud de reagrupación familiar no la ha podido llevarlo adelante al no tener contrato de alquiler de vivienda. A comienzos de año firmó contrato de alquiler de un apartamento turístico, con validez de un año. La vivienda consta con una habitación, pero con posibilidad de ampliar esto, previsto en el mismo contrato, en caso de que se incorporaran más personas a habitar en el mismo. Tras esto, solicitó un Informe de Adecuación de Vivienda para poder tramitar la reagrupación familiar, informe que resultó desfavorable al considerar insuficiente el espacio para ser considerado vivienda habitual de 5 personas. En este caso, como en otros de similar naturaleza, las personas reclamantes plantean las dificultades para poder alquilar una vivienda que reúna las condiciones para la reagrupación familiar por la discriminación que sufren determinados colectivos en el acceso a una vivienda en el mercado privado.

En el apartado de este informe dedicado a Educación (II.2.2.) se hace mención a la preocupación por la segregación escolar y al seguimiento que la institución viene realizando de la situación analizada en la Recomendación de 2019, emitida tras analizar la escolarización del alumnado en los centros sostenidos con fondos públicos de educación infantil y primaria en la localidad de Ordizia.

En el capítulo dedicado a los servicios sociales se han mencionado ya también algunas dificultades añadidas de niños y niñas en situación de desprotección, hijos e hijas de personas extranjeras, procedentes de su situación administrativa.

En lo tocante al derecho a la salud, se han citado los ya recurrentes problemas puntuales en el acceso a la atención sanitaria de algunos niños y niñas, que, también de forma reiterada y rápida, son corregidos por la Administración sanitaria.

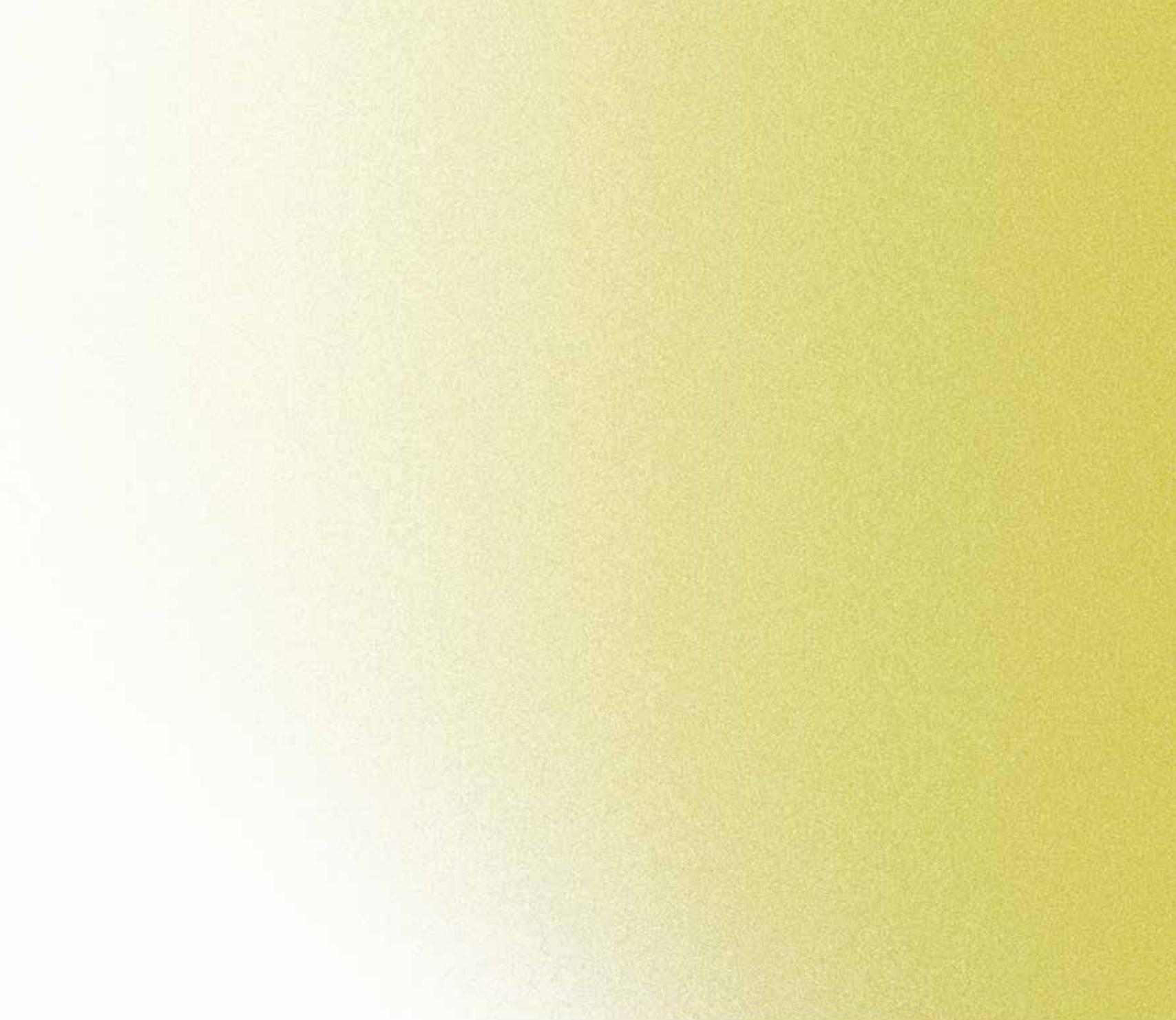
Al igual que otros años, el Ararteko ha remitido a la oficina del Defensor del Pueblo las quejas que afectan al retraso en la resolución de la solicitud de la nacionalidad española. Este año se han derivado, además, quejas que afectan a las dificultades para la obtención de citas en la oficina de extranjería de Bilbao y de Donostia-San Sebastián para la presentación de solicitudes y documentación de manera presencial, que han afectado, en algunos casos, a trámites relativos a niños y niñas.

Para finalizar, se informa aquí de la preocupación trasladada por esta institución a la Dirección de Migraciones y Asilo del Gobierno Vasco relativa a la situación de irregularidad administrativa en la que se encuentra un número importante de niños y niñas de familias extranjeras y que conviven con ellas, esto es, niños, niñas y adolescentes CON referentes familiares en Euskadi. El dato estimado por Ikuspegi –Observatorio Vasco de Inmigración– es de aproximadamente 10.000 personas menores de 15 años empadronadas en Euskadi y a

quienes no les consta NIE, a fecha de 31 de diciembre de 2020. Alcanzar la mayoría de edad sin la situación administrativa regularizada cercena sus oportunidades educativas, sociales y laborales de cuajo y supone una vulneración de los derechos más básicos de estos chicos y chicas. Son, en una buena proporción, niños y niñas, chicos y chicas, con un itinerario educativo completo, con relaciones de amistad y convivencia de años, integrados en sus comunidades... que de la noche a la mañana no pueden acceder a las mismas oportunidades que sus compañeros nacionales y ven truncadas sus aspiraciones de futuro al verse impelidos a encontrar una oferta laboral que les posibilite la regularización. A juicio del Ararteko, la inversión social realizada en estos chicos y

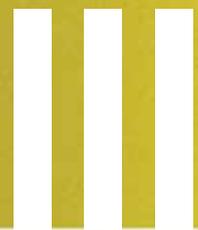
chicas no puede truncarse al llegar a la mayoría de edad por no haber sabido prevenir una situación de irregularidad. Por ello, pretende en los próximos meses explorar vías de prevención de la irregularidad en estas personas menores de edad con referentes familiares, a través de una buena orientación jurídica.

Un reto importante estriba en la detección de esos niños y niñas y en cómo llegar a esas familias, con objeto de facilitarles acceso a información y asesoramiento personalizado, dada la casuística múltiple. No obstante, se habrán de explorar itinerarios y vías para conseguirlo, a medio-largo plazo.





Capítulo



# Derecho a ser escuchado/a y a que su opinión sea tomada en cuenta:

El Consejo de la Infancia  
y la Adolescencia del Ararteko



## Capítulo III

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

### Artículo 12

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

### Artículo 13

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

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

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

Esta vía de participación y de presencia estable de las y los menores de edad en la institución es complementaria a otras que se han venido utilizando anteriormente (y se seguirá 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 24 chicas y chicos, escolarizados en la ESO, de los tres territorios históricos y designados a propuesta de una serie de centros educativos en los que existen experiencias de dinámicas internas de participación. La capacidad crítica y para la reflexión, la creatividad, la disposición para debatir entre iguales y para hacer propuestas y, sobre todo, las ganas de participar e implicarse en el Consejo son los requisitos exigidos para la selección de los y las participantes. La plena libertad para expresar todas las opiniones a título personal y la garantía de confidencialidad por parte de la institución del Ararteko son las normas fundamentales que rigen el funcionamiento del Consejo.

La dinámica de trabajo habitual del Consejo es de 3 o 4 encuentros a lo largo del curso escolar, entre octubre y junio del año siguiente, en los que cada año se va profundizando en una temática concreta. Durante el año 2021, las restricciones a la movilidad y a las agrupaciones de personas adoptadas por las autoridades para la protección de la salud con motivo de la pandemia sanitaria, obligaron a posponer el arranque de la actividad del Consejo. Aunque se barajó la posibilidad de realizar algún encuentro online, se optó finalmente por confiar en la mejora de la situación sanitaria y posibilitar un encuentro presencial, conscientes del valor y la riqueza que esta última opción tiene tanto para los chicos y chicas participantes como para el Ararteko.

Así las cosas, el Consejo se reunió los días 4, 5 y 6 de junio en el albergue juvenil **de Sarria-Zuia (Araba)**. El tema sobre el que el Consejo trabajó de forma intensiva a lo largo de estos 3 días fue el **impacto que la pandemia por COVID-19 ha tenido en los derechos de niños, niñas y adolescentes**. Como en años anteriores, la reflexión del Consejo se llevó en paralelo al trabajo de otros grupos y consejos de

participación de algunas Defensorías de Infancia de la Red ENOC (véase IV.1 del Informe, más adelante) en el marco del proyecto ENYA –European Network of Young Advisors–.

A través de una metodología lúdica y muy participativa, el Consejo elaboró unas conclusiones con las que, posteriormente, acudió a los encuentros europeos –en esta ocasión nuevamente celebrados online– de ENYA. Algunas de las reflexiones de los chicos y chicas del Consejo con relación a la afectación de algunos de sus derechos con motivo de la pandemia y, fundamentalmente, a su experiencia durante los años 2020 y 2021, fueron las siguientes:

- **Derecho a la educación:** “Durante el proceso, hemos encontrado distintos problemas. Por una parte hemos tenido dificultad para encontrar ayuda debido a la falta de comunicación que, a su vez, ha acarreado una deshumanización de los estudiantes y profesores ante la situación de no poder comunicarse cara a cara, y estar siempre delante de una pantalla. Esto ha creado una falta de comprensión y de empatía, obligándonos a ser más independientes. Y los estudiantes que necesitaban más ayuda extra se han encontrado solos, creando una diferencia. Los alumnos y alumnas con facilidad de estudio tenían privilegios ante los otros. Y no solo eso, sino que la diferencia económica entre las familias, se ha notado mucho. Algunos con falta de material, ya sean libros/ordenadores. Paradójicamente en todo este desorden y desmadre, se nos ha exigido ser organizados”.

- **Derecho a la salud:** “Como adolescentes se nos olvidó la salud mental, dejó de importar. Además se nos echó la culpa de todo, debido a que necesitaban culpar a alguien. A parte de ser olvidados fuimos los grandes aislados, se olvidaron de atendernos a nosotros, además de dejarnos como última prioridad. No nos hacían caso, y además, se nos dejó de lado, no fuimos escuchados. Hemos sentido falta de comprensión y atención.”

(...) “A pesar de sentirnos excluidos, hemos seguido siendo partícipes de todas las acciones solidarias, las medidas de seguridad, restricciones, y en ningún momento hemos sido tan indiferentes como lo han sido con nosotros. Además no se nos puede echar la culpa como grupo, no todo es blanco ni negro, siempre hay polaridades, como jóvenes que respetan, y los que no, siempre se nos ha infantilizado y demonizado, cuando nosotros también hemos sido víctimas.”

- **Derecho al ocio y derecho de asociación:** “El confinamiento nos ha llevado a distintas cosas. En primer lugar, el aburrimiento. Aun teniendo mucho “tiempo libre”, no teníamos ganas de hacer nada, perdimos la ilusión de hacer cosas que hacíamos habitualmente. Aunque a la vez, nacieron nuevos hobbies. Esto nos despertó un sentimiento de sentirnos robots o animales de prueba.”

(...) “Aun teniendo “libertad”, se nos olvida que la gente sigue teniendo secuelas, o sigue viviendo en la totalidad esos problemas psicológicos, y no se nos da la atención y ayuda necesaria.

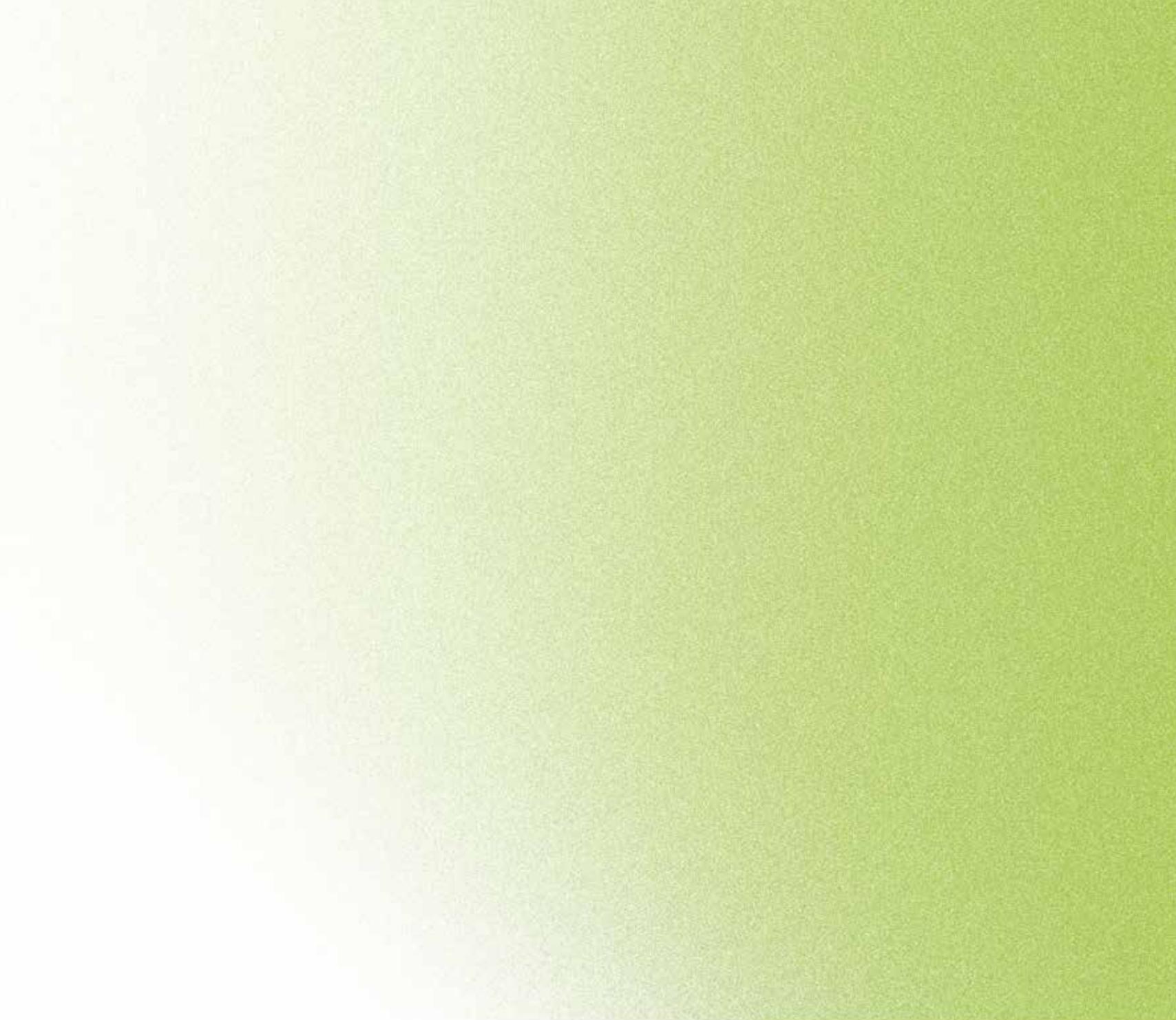
En conclusión, el derecho de ocio y asociación ha sido abatido. Y aun habiendo consecuencias buenas, la mayoría han sido malas.”



El mapa emocional, el diagnóstico y el análisis de las desigualdades llevó a la formulación de recomendaciones de mejora, con las que concluía el proceso del que se da cuenta en este informe.

También en el mes de junio se celebró una **sesión extraordinaria del Consejo**, en esta ocasión, a invitación de la Dirección de Familias e Infancia del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. La citada Dirección está elaborando una Estrategia integral contra cualquier forma de violencia hacia los niños, niñas y adolescentes en Euskadi y, siendo como es la participación de niñas, niños y adolescentes uno de los pilares fundamentales en la promoción de sus derechos, el Gobierno Vasco ha querido contrastar la Estrategia con grupos de niños, niñas y adolescentes de las tres capitales vascas y con el Consejo de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko. La reunión se celebró en Donostia-San Sebastián, el 30 de junio.

En el mes de noviembre se retomó la actividad ordinaria del Consejo. Esta última reunión del año, primera del curso escolar 2021/2022, se celebró en Vitoria-Gasteiz el día 6 de noviembre. El trabajo fundamental del día se centró en reflexionar juntos sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes, teniendo como telón de fondo la Convención sobre los Derechos del Niño. En esta sesión dimos también una calurosa bienvenida a 12 chicos y chicas que se incorporan al Consejo y despedimos, con mucho agradecimiento, al grupo de quienes han finalizado su andadura con nosotros.





Capítulo

# IV

## Promoción de los derechos de la infancia:

relaciones con la sociedad  
y colaboración institucional



## Capítulo IV

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

### Artículo 42

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

## 1. Participación en redes internacionales

### 1.1. Red Europea de Defensorías de Infancia (ENOC)

La [Red Europea de Defensorías de Infancia](#) (ENOC, por su sigla en inglés) se constituyó en 1997 e integra en la actualidad a 42 organismos de defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes de 34 países de Europa, entre las que está, desde 2017, la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, del Ararteko. Sus objetivos principales son:

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

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

La Red se reúne una vez al año en asamblea general y trabaja alrededor de temas y contenidos propuestos y acordados

por sus miembros. Aprovechando el momento de la asamblea anual, las defensorías prolongan su encuentro para compartir, dialogar e intercambiar experiencias y reflexión sobre esos contenidos.

El año 2021 se ha trabajado sobre las lecciones que se pueden extraer de la experiencia acumulada durante la pandemia de la COVID-19 respecto de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. El Ararteko participó en el grupo de trabajo que diseñó y supervisó el desarrollo del trabajo de investigación, encomendado a personas expertas externas, sobre la pandemia y los derechos de la infancia en los países miembros de ENOC. [Este estudio](#) sirvió como fundamento de la declaración que se aprobó a continuación con el título “COVID-19: Learning for the future”. Finalmente, personal del Ararteko junto con una representante del Consejo de la Infancia, participaron en la [Asamblea General de la red ENOC](#) en septiembre. El Ararteko, además, se ha implicado en el desarrollo institucional de la red, participando en las discusiones relativas a los valores y estándares con los que debe cumplir su membresía y formando parte del grupo de trabajo que evalúa las solicitudes de adhesión de nuevos miembros.

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

La participación en la red permite y busca, tal y como se menciona en sus objetivos, compartir información, estrategias y metodologías. En esta línea, son habituales las demandas de información sobre temas sumamente diversos, con los que la entidad que las solicita intenta contar con más elementos para la valoración sobre sus eventuales decisiones y/o dictámenes. En 2021 se ha dado respuesta a solicitudes de información relativas a: edad legal de consentimiento para las relaciones sexuales (Francia); sistema de indicadores unificado relativo a cualquier forma de violencia contra los niños, niñas y adolescentes (Italia); consideración de las personas menores de edad en la regulación del de-

recho a una muerte digna (Irlanda); prohibición del castigo corporal (Georgia); mecanismos y vías de reclamación para niños, niñas y adolescentes internados en instituciones (discapacidad y enfermedad mental) o en cuidado alternativo (Grecia); atención a niños, niñas y adolescentes con conductas autolíticas o tras un intento de suicidio (Ucrania); ayudas por hijo/hija a cargo (Bosnia-Herzegovina). La iniciativa griega en torno a las violaciones de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en el contexto de las devoluciones a sus países de procedencia fue objeto, incluso, de una [declaración conjunta](#) de la red.

A través de la Red Ilegan, además, peticiones de colaboración sobre temas diversos de organismos europeos e internacionales en las que el Ararteko decide participar, como ha sido el caso en 2021 de:

- consulta formulada por el Consejo de Europa sobre la estrategia de derechos del niño 2022-2027, a la que ya se hacía referencia en el capítulo 1 del presente informe,
- asistencia a la presentación de la nueva [guía del Consejo de Europa sobre participación infantil](#).

## 1.2. Colaboración en el seno del Instituto Internacional de Defensorías del Pueblo (International Ombudsman Institute)

El Ararteko participó activamente en la [Asamblea Mundial del Instituto Internacional del Ombudsman](#) (IIO), que tiene lugar cada cuatro años. La participación del Ararteko fue destacada, puesto que intervino en una de las varias mesas redondas que se organizaron, en la cual presentó el [informe sobre servicios de protección para niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados en Europa](#) (véase para más información el apartado 1.1.2 del capítulo IV del Informe General) junto con los Defensores del Pueblo de Grecia y de los Países Bajos. Este informe, que ya se culminó en 2020, se ha traducido este año a euskera y castellano, y se ha procurado su difusión entre las instituciones y organizaciones competentes a nivel autonómico y estatal. Además, fue presentado en el Foro de Derechos Fundamentales de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, espacio que reúne cada tres años a un gran número de actores activos en el área de los derechos fundamentales.

A través de la red IIO, se dio respuesta, también, a una consulta de la Defensoría del Pueblo de Luxemburgo, sobre la situación de personas menores extranjeras no acompañadas y la reunificación familiar.

## 1.3. Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

En noviembre de 2021 la Defensoría del Pueblo de República Dominicana organizó en Santo Domingo la XXV Reunión de Redes, Congreso y Asamblea general de la [Federación Iberoamericana del Ombudsman \(FIO\)](#), bajo el título “*Pandemia, buena administración y derechos humanos*”. En este evento estuvo presente la institución del Ararteko a través de su adjunta. La Federación Iberoamericana del Ombudsman reunió durante esos días a más de 100 defensorías nacionales y regionales de 22 países, incluido el Ararteko, constituyéndose así en foro para la cooperación, el intercambio de experiencias, la promoción, difusión y fortalecimiento de las instituciones Ombuds. El Ararteko ya había tomado parte a lo largo del año en las diferentes actividades telemáticas organizadas por dicha federación y sus distintas redes.

Cabe destacar que en este congreso anual se aceptó la incorporación del Ararteko, a través de su Oficina de la Infancia y Adolescencia, a la [Red de Defensorías de Niños/as y Adolescentes](#) de la FIO. El Ararteko comenzará su andadura como nuevo miembro de esta red a partir del año 2022.

## 1.4. Webinar “Europa y la juventud”

A pesar de no referirse a la participación en redes internacionales, incluimos aquí esta iniciativa por su carácter claramente europeísta y orientada a la difusión y valoración de los recursos y canales de participación que la Unión Europea tiene a disposición de la juventud. Con motivo del día de Europa, aunque unas semanas más tarde, el 17 de junio se celebró un [webinar dedicado a Europa y la juventud](#), organizado por la Oficina de Asuntos Europeos e Internacionales de la institución y con la colaboración de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia. Se invitó a José Ignacio Torreblanca, director de la oficina en España del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores; a una adolescente con experiencia de participación en el nivel europeo; al centro Europe Direct de Bizkaia y al Consejo de la Juventud de Euskadi. Todos ellos hablaron, desde sus respectivas perspectivas, sobre la importancia de implicar a la juventud en el desarrollo futuro de la Unión Europea y sobre la necesidad de que los jóvenes hagan suyo el proyecto de la Unión Europea. Este proyecto se ha ido desarrollando de generación en generación, y así debe seguir. Además, se expusieron y discutieron las distintas posibilidades de participación existentes a nivel europeo. El webinar fue moderado por el ararteko y contó con la participación de miembros del Consejo de la Infancia y la Adolescencia. La grabación del webinar está disponible en el [canal de YouTube del Ararteko](#).

## 2. Colaboración con otras defensorías del Estado español en el ámbito de los derechos de infancia y adolescencia

La colaboración con otras defensorías del Estado español en relación con cuestiones que afectan a los derechos de niños, niñas y adolescentes es habitual y adopta formas distintas según el caso. En 2021, las actuaciones más relevantes realizadas de forma participada con otras defensorías fueron:

- Difusión de la declaración 2020 de la Red Europea de Defensorías de Infancia (ENOC) y de la guía elaborada al efecto para la “Evaluación del impacto sobre los derechos de la infancia” (CRIIA, Child Rights Impact Assessment). Los titulares de la [Defensoría de Infancia y Adolescencia](#) de Andalucía, del [Síndic de Greuges](#) de Cataluña y del Ararteko vasco reiteraron a través de una [declaración conjunta](#) el llamamiento a las autoridades competentes a aplicar los procesos de evaluación de los derechos de la infancia y el análisis de impacto sobre dichos derechos, poniendo a su disposición la [guía](#) antes citada en castellano, catalán y euskara.
- Mediación ante las administraciones vascas competentes a petición del [Diputado del Común](#) de Canarias para que valoraran, con una perspectiva de solidaridad, la posibilidad de asumir, en alguna medida, la tutela y custodia de menores extranjeros no acompañados que en esos momentos se encontraban bajo el sistema de acogida y protección canario, con unos niveles de sobreocupación importantes.
- Respuesta a consulta del [Síndic de Greuges](#) de la Comunidad Valenciana con relación a la renovación y uso de los títulos de familia numerosa, en especial tras la separación de los progenitores, y para la valoración de la eventual apertura de investigación de oficio.
- Impartición conjunta (Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana – Ararteko) de un módulo del “[Seminario sobre centros de protección específicos para menores con problemas de conducta](#)” organizado por el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia y dirigido a los y las profesionales de la Fiscalía.

## 3. Colaboración con agentes sociales

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

Esta relación de colaboración se concreta cada año y se realiza en diferentes formatos: reuniones, visitas, colaboraciones en documentos o propuestas, etc. Las medidas adoptadas para el control de la pandemia de la COVID-19 han continuado condicionando de forma importante la realización de reuniones, visitas o la participación en foros de discusión y debate presenciales. No obstante, se relacionan a continuación las organizaciones con las que se ha mantenido contacto:

- Organizaciones de defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, como [Save the Children Euskadi](#), [UNICEF-Comité del País Vasco](#), [Plataforma de Organizaciones de Infancia](#), Grupo de Sociología de la Infancia y la Adolescencia –[GSIA](#)– y [Eurochild](#).
- Federación de Familias Numerosas de Euskadi, [Hiruki-de](#), en el ámbito de las organizaciones de familias.
- [Grupo Babesten](#), [IRSE Euskadi](#), [Agintzari](#), [Grupo Urgatzi](#) y Consulting Asistencial Sociosanitario, en el marco de las visitas realizadas a los programas intensivos para adolescentes con problemas graves de conducta.
- [Agiantza](#), [Harresiak Apurtuz](#) y [SOS Arrazakeria Gipuzkoa](#), en relación con cuestiones que afectan a personas menores y adolescentes extranjeros sin referentes familiares.
- [AVIFES](#) y [FEDEAFES](#), organizaciones relacionadas con las personas con enfermedad mental.
- [Asociación Paz con Dignidad](#) y, mediados por ella, [Defence for Children Internacional – Palestine](#) (DCIP)
- [Motxiladun umeak](#) y [Plataforma Izadi Gurasoekin Etxera](#), en relación con la realidad de los niños y niñas con progenitores en prisión.
- [Pantallas amigas](#), con una colaboración particular en la edición de su podcast “Derechos de niños y niñas en el ámbito digital”.
- [Fundación EDE](#) y [SIIS](#) (Centro de Documentación y Estudios - Fundación Eguía Careaga), en el contexto de colaboración para la realización de diversos informes, diagnósticos o estudios.

## 4. Colaboración con organismos y recursos institucionales

De la misma manera, los espacios y momentos de colaboración con distintos representantes políticos y técnicos de organismos institucionales y/o de recursos públicos son múltiples, aun cuando en 2021 hayan sido, de igual manera que en el caso de las organizaciones sociales, algo más escasos que en años anteriores a la pandemia. Algunas de las interlocutoras se señalan a continuación:

- Consejera de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco.
- Dirección de Migración y Asilo de Gobierno Vasco.
- Dirección de Familias e Infancia del Gobierno Vasco.
- Dirección de Justicia de Gobierno Vasco.
- Dirección de Juventud de Gobierno Vasco.
- Dirección de Servicios Sociales para la Inclusión del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia.
- Dirección de Administración y Promoción Social de la Diputación Foral de Bizkaia.
- Responsables de los servicios de infancia de los departamentos de Acción Social / Política Social / Políticas Sociales de las tres diputaciones forales.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Servicio de Infancia y Familia.

- [Universidad del País Vasco](#), con la participación en el título de postgrado propio “Gestión e Innovación en Servicios Sociales” y [Universidad de Deusto](#). De ambas instituciones proceden alumnos y alumnas para la realización de sus prácticas (Facultad de Derecho y Facultad de Psicología y Educación, respectivamente).
- ACNUR-Universidad Pontificia de Comillas, colaborando como informantes en el proyecto “*La infancia no acompañada y separada con necesidades de protección internacional en España*”.

## 5. Conmemoración de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño

Con motivo de la conmemoración del 32º aniversario de la aprobación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la [Convención sobre los Derechos del Niño](#), el Ararteko invitó a conversar sobre derechos de niñas, niños y adolescentes a dos expertos internacionales: Luis Pedernera, jurista, ex presidente y actual vocal del Comité de Derechos de la Infancia de la ONU y Susie ALEGRE, abogada especialista en Derechos Humanos en el ámbito internacional en Doughty Street Chambers y autora del libro *Freedom to Think*. Su conversación gira en torno al entorno digital, la libertad de pensamiento y los derechos de la infancia en ese medio. Puede escucharse y seguirse a través de imágenes en la [Conversación ilustrada sobre derechos de la infancia en el entorno digital](#).



Capítulo

V

# Síntesis

de las actuaciones de la Oficina de la Infancia y  
la Adolescencia, en el año 2021



## Capítulo V

# SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES DE LA OFICINA DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN EL AÑO 2021

Se presenta en este capítulo un extracto de las problemáticas analizadas y las iniciativas realizadas por el Ararteko durante 2021.

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 2021 la cifra de 454 que, respecto a la totalidad de los presentados en la institución del Ararteko supone el 16,4% de éstos. Se encuentran incluidos en este cómputo los expedientes de queja a instancia de parte (447), presentados por personas particulares u organizaciones a través de las distintas vías de acceso establecidas (oficinas, web, correo electrónico) y los expedientes de oficio (7), abiertos a iniciativa de la institución.

Respecto a **quién presenta la reclamación**, este año sólo una de las quejas recibidas ha sido presentada por una persona menor de edad, aunque una más traslada las preocupaciones y reflexiones de un órgano de participación infantil de un municipio vizcaíno, que acordó trasladar sus puntos de vista al Ararteko. El resto de reclamaciones ha sido presentado por personas adultas, que refieren situaciones en las que hay niños y niñas afectados. De éstas, once las han presentado organizaciones sociales, que trasladan situaciones que afectan a un número mayor de personas menores.

En cuanto a las temáticas trasladadas, los asuntos relacionados con las condiciones materiales en las que transcurre la vida de las niñas y los niños suponen casi la mitad de las reclamaciones (47,4%), alcanzando las tres cuartas partes del total si les sumamos los relativos al sistema educativo (28,0%). El 25% restante se reparte entre cuestiones relativas a las políticas de apoyo a las familias (7,4%), los servicios sociales para infancia en desprotección (6,3%), el sistema de salud (5,8%) y otros ámbitos ya de carácter muy residual (justicia, seguridad, contaminación acústica, extranjería).

En lo tocante a los expedientes abiertos de oficio, 6 de los 7 contabilizados se enmarcan en la intervención realizada en

torno al programa intensivo de atención a adolescentes con graves problemas de conducta, que se menciona más adelante, y el restante se refiere a la incorporación de informes de evaluación de impacto en la infancia en los procedimientos normativos y de planificación de las políticas públicas.

Entrando a analizar las problemáticas y las respuestas dadas en relación con los derechos de niños, niñas y adolescentes, se destacan las siguientes cuestiones:

### 1. Derecho a ser escuchado/a. Derecho a la información

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.

Durante 2021 la dinámica de trabajo habitual del consejo se ha visto condicionada por las restricciones a la movilidad y a las agrupaciones de personas adoptadas por las autoridades para la protección de la salud con motivo de la pandemia de la COVID-19. Adaptando los formatos a esas circunstancias (aumento de la duración de las sesiones cuando el contexto lo ha permitido y recurso a los encuentros online en el resto), se ha mantenido, en todo caso, su actividad. Esto ha permitido abordar el tema previsto para el año relativo, precisamente, al impacto de la pandemia por COVID-19 en los derechos de niños, niñas y adolescentes y participar en el proyecto ENYA, de la Red Europea de Defensorías de Infancia –ENOC– a la que el Ararteko pertenece.

## 2. Derecho a un nivel de vida adecuado

En el mes de mayo se presentaban los principales resultados de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2020, entre los que se destaca el repunte de la incidencia de la pobreza infantil, que alcanza el 10,7%, en un contexto, sin embargo, de disminución de las tasas globales de pobreza real en Euskadi (6,1% en 2018; 5,6% en 2020).

Estos datos son coherentes con los extractados para 2021 de la información facilitada por el Departamento de Trabajo y Empleo del Gobierno Vasco respecto a unidades de convivencia perceptoras de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI). Conforme a la información facilitada, el 28,57% de las unidades de convivencia perceptoras de la RGI a 31 de diciembre de 2021 tenían a personas menores de edad a cargo. El número de niñas, niños y adolescentes implicados en estas unidades de convivencia asciende a 25.767, lo que supone un 6,45% de las escasas 400.000<sup>3</sup> personas menores de 19 años empadronadas en Euskadi. En el caso de que, como estudios existentes indican, el sistema de garantía de ingresos esté dejando fuera a alrededor de un tercio de las familias que se encuentran en situación de pobreza, pudiéramos estimar que 38.650 niños, niñas y adolescentes de Euskadi, lo que supone que cerca del 10% del total) vive en una situación de precariedad económica y material, viéndose comprometido muy seriamente su derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo.

Como numerosos estudios han puesto ya de manifiesto, estas situaciones de precariedad tienen un impacto a corto, medio y largo plazo en las condiciones de vida de la infancia, en sus expectativas vitales y en sus oportunidades de desarrollo e integración. En una sociedad donde las oportunidades siguen estando muy determinadas por la herencia social (de modo que las oportunidades vitales de las personas dependen fundamentalmente de la capacidad de sus familias, durante la infancia, para dotarles del capital económico, social, cultural, cognitivo y relacional necesario), si no se interviene de alguna manera, la pobreza se transmitirá como una mala herencia de padres a hijos, de generación en generación, atentando gravemente contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes afectados.

En cuanto a las reclamaciones presentadas por la ciudadanía en relación con el sistema vasco de garantía de ingresos, llamado a atender la cobertura de las necesidades básicas de las personas y a la respuesta ofrecida por las administraciones vascas, merece ser destacado, por su impacto en niños y niñas, que se hayan tomado en consideración las especiales circunstancias de las mujeres víctimas de violencia de género y se haya revisado la reclamación de prestaciones de la que fueron objeto por no haber solicitado la ejecución

judicial de las medidas paternofiliales de la manera prevista en el documento de criterios de Lanbide o cuando un progenitor ha realizado todas las actuaciones tendentes a obtener el derecho de alimento, a pesar de lo cual (por diversas circunstancias y casuísticas) no ha sido posible.

Se mantienen, no obstante, algunas preocupaciones ya trasladadas a Lanbide en años anteriores relativas a: la importancia del cumplimiento de las garantías procedimentales, como es la constancia de cualquier comunicación a las personas solicitantes y titulares de la RGI y el cumplimiento del procedimiento administrativo en materia de notificaciones; la descripción de los documentos que se presentan por las personas beneficiarias en los expedientes de RGI; la audiencia previa a cualquier decisión limitativa de derechos e intereses; la apertura de un periodo de prueba ante la existencia de indicios de cualquier pérdida de requisitos o incumplimiento de obligaciones y la adecuada motivación de las resoluciones que deniegan, suspenden o extinguen el derecho a la RGI. Se mantienen también las discrepancias respecto a la consideración de un préstamo como ingreso atípico, la exigencia de presentar un certificado de bienes del país de origen, la extinción por un no reagrupamiento del cónyuge o la compensación de los atrasos, entre otras.

También la tramitación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) ha sufrido importantes retrasos porque ha requerido de determinados acuerdos de interoperabilidad entre las administraciones públicas vascas y estatales. Además, la información requerida a la ciudadanía para que soliciten a los ayuntamientos la acreditación de determinadas circunstancias que afectan a los requisitos para ser titulares del IMV está suponiendo serios obstáculos para su concesión.

Con relación al acceso a una **vivienda digna y adecuada**, continúan formulándose reclamaciones en torno a cuestiones ya mencionadas en años anteriores, de las que se vuelven a destacar: 1) los problemas de acceso a una vivienda digna, adecuada y económicamente accesible al no superar el inmueble la ratio de 15m<sup>2</sup> por persona integrante de la unidad familiar; 2) la necesidad urgente de una vivienda de protección pública en régimen de alquiler manifestada por familias con hijos e hijas. Por ello, el Ararteko vuelve también a insistir en solicitar a las administraciones públicas vascas que amplíen el parque de viviendas de protección pública en régimen de arrendamiento, para responder adecuadamente a los retos establecidos en la Ley de Vivienda y para atender, a su vez, a las demandas de los arrendatarios públicos que, con el transcurso del tiempo, precisan una vivienda de alquiler de tamaño superior o de diferente configuración a la adjudicada.

<sup>3</sup> El peso de la población de 0 a 19 años en Euskadi es del 18,23% a 1 de enero de 2021 y asciende a 399.734 personas. Recogido de [Eustat](#). Estadística municipal de habitantes.

### 3. Derecho a la educación

El año 2021 se ha caracterizado por ser un año de continuidad en el que la crisis sanitaria originada por la pandemia de la COVID-19 ha repercutido de nuevo y en grado notable en el ejercicio del derecho a la educación. La sucesión de novedades sobre el estado de la cuestión explica que, en sociedades abiertas como la nuestra, la ciudadanía presente quejas y formule consultas que denotan la disparidad de enfoques con los que cada persona se aproxima al fenómeno.

Desde la perspectiva indicada, se acercan a la institución tanto aquellas personas que entienden que las medidas implantadas pecan de ser permisivas en exceso, exigiendo una mayor firmeza en los mecanismos de control, como aquellas otras que las consideran demasiado rígidas e impositivas, planteando su flexibilización. Estos serían los extremos que han ido acotando el espacio de la controversia en el terreno educativo y que evidencian, como se apuntaba, la diversidad que nos rodea.

Por otro lado, en 2021 han tenido lugar distintas iniciativas con las que se ha tratado de promover una amplia participación en debates a partir de los que se pretenden establecer las bases de la futura ley de educación. Algunos de los temas sobre los que han versado estos debates constituyen motivos de especial preocupación para la institución del Ararteko por ser fuente repetida de quejas y de solicitudes de actuación, tal y como ha venido siendo reflejado en los últimos informes anuales. Este es el caso, por ejemplo, de la **segregación escolar**.

Del seguimiento realizado este año a la recomendación emitida en 2019 tras analizar la escolarización del alumnado en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de educación infantil y de primaria en la localidad de Ordizia, el Ararteko ha concluido que el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, en la práctica, no ha llevado a cabo una evaluación de las decisiones de planificación adoptadas y tampoco ha adoptado medidas correctoras que hayan podido contribuir a favorecer un mayor equilibrio en la distribución del alumnado. A pesar de ello, el Ararteko espera que, como resultado de las nuevas iniciativas promovidas, el Departamento haga una apuesta decidida por nuevas estrategias, necesariamente ligadas a la planificación educativa y a las normas de admisión del alumnado, que posibiliten revertir las situaciones de desequilibrio y/o segregación escolar.

La realidad de la localidad de Ordizia ha dado lugar a otra iniciativa, aún en curso, en torno a la **concertación de los centros educativos de iniciativa privada**, otro de los temas suscitados en los debates arriba mencionados.

Un tercer tema es el referido al **tratamiento de las lenguas cooficiales** en el sistema educativo y a la necesaria revisión del sistema de modelos lingüísticos. El Ararteko, un año más, ha tenido que dar respuesta a quejas de familias que han venido a denunciar la ausencia de una oferta educativa de

modelo lingüístico A y que, además, se han visto reforzadas en su legitimación a resultas de los últimos pronunciamientos judiciales que han venido a señalar que el castellano no puede ser excluido como lengua docente.

Además de estas cuestiones de innegable calado, fuente de numerosas reclamaciones que se reiteran en el tiempo, se destacan algunas actuaciones realizadas por esta institución en 2021 relacionadas con otras realidades:

- La admisión de una alumna en acogimiento familiar fuera del proceso ordinario de admisión ha permitido al Ararteko llamar la atención sobre las posibilidades que ofrece la propia normativa aprobada sobre admisión del alumnado, las cuales no siempre son utilizadas por la Administración educativa.
- Una queja referida a las condiciones de escolarización de un niño con **necesidades educativas especiales** ha llevado a esta institución a plantear al Departamento de Educación del Gobierno Vasco la necesidad de reflexionar sobre la oferta educativa dispuesta para este alumnado a la vista de los pronunciamientos del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en los que, al abordar la educación inclusiva, se ha querido recordar que *“el derecho a la no discriminación incluye el derecho a no ser objeto de segregación”*, lo que ha llevado a recomendar la eliminación de *“toda segregación educativa de estudiantes con discapacidad, tanto en las escuelas de educación especial como en las unidades especializadas dentro de las escuelas ordinarias”*.
- En el marco de la intervención que desde la institución se viene realizando en torno a la atención que se presta al alumnado afectado por diabetes tipo I y tras la aprobación por parte del Departamento de Educación de un *Protocolo de atención al alumnado con diabetes tipo I en el ámbito escolar*, el Ararteko ha querido insistir en la necesidad de introducir mejoras tanto en la Circular sobre funcionamiento de **comedores escolares** como en los pliegos técnicos que sirven de base a la licitación del servicio, todo ello con el fin de este alumnado tenga asegurada una dieta individual personalizada.

## 4. Derecho a ser protegido de cualquier forma de violencia o maltrato

Un año más hemos de comenzar diciendo que tanto el número de quejas como su temática no varían sustancialmente de las de años precedentes. Tampoco este año se han emitido recomendaciones o sugerencias dirigidas a las administraciones competentes y señaladas en las reclamaciones, lo que no obsta para que hayan sido objeto de numerosas gestiones, consultas y orientaciones.

Este año nuevamente se han recibido quejas manifestando el **desacuerdo con la declaración de desamparo de sus hijos o hijas**, la suspensión de la patria potestad y la asunción de la tutela por parte del ente foral. En todos estos casos las personas promotoras de la queja habían acudido o tenían previsto acudir a sede judicial para oponerse a la medida, lo que impedía la actuación del Ararteko en lo tocante a su principal demanda.

Otro de los principales motivos de consulta al Ararteko en esta área continúa siendo las dudas e incertidumbre que genera en las familias la **apertura de un expediente de valoración de desprotección de sus hijos o hijas** por parte de los servicios forales. Muchas de las familias que se dirigen a la institución lo hacen al tener conocimiento de la apertura de un expediente o al conocer la derivación desde los servicios sociales municipales a los forales y acuden con mucha preocupación y angustia ante la posibilidad de que se adopte alguna medida de protección que implique la separación familiar.

Algunas otras quejas han estado motivadas por el **desacuerdo con el desarrollo del proceso de valoración de desprotección**, en concreto, por la negativa del equipo de valoración de desprotección a admitir la participación directa de una terapeuta privada junto a uno de los progenitores en las reuniones de valoración, por estar disconformes con las valoraciones que sobre su persona se realizan en los informes sociales emitidos en este contexto de valoración de la desprotección, o por la disconformidad con la actuación de algún profesional que la persona reclamante entendía que estaba siendo parcial en sus valoraciones técnicas, favoreciendo al otro progenitor. Al hilo de esta cuestión, y como ya se señalaba en 2020, en los últimos años se viene apreciando un aumento de consultas y quejas en materia de servicios sociales de protección cuyo trasfondo es una separación contenciosa de los progenitores.

Otros ciudadanos se han dirigido al Ararteko para manifestar su **desacuerdo con el cese de la intervención familiar** y la finalización de los apoyos ofrecidos a su familia. También respecto al **desarrollo o cese de las medidas de protección adoptadas** con los niños y niñas tras la valoración de su situación de desprotección. En estos casos se ha trasladado a los ciudadanos y ciudadanas que

el cometido del Ararteko es garantizar que la actuación de los servicios públicos se ajusta a la legalidad y, por tanto, excede de su competencia y posibilidades de intervención pronunciarse sobre la procedencia de las valoraciones técnicas y sobre las decisiones educativas o terapéuticas adoptadas. Esta es una parte de la decisión administrativa que corresponde en exclusiva a la Administración que dispone de la información, el conocimiento y la pericia suficientes para hacer un juicio de valoración ajustado a las necesidades de la situación analizada. El análisis que desde esta institución se puede realizar es eminentemente jurídico y no corresponde al Ararteko la valoración sobre el contenido de los informes psicosociales emitidos o sobre los programas de intervención y apoyos ofrecidos a los niños, niñas y sus familias y su duración.

En el ámbito del **acogimiento familiar** se ha cuestionado la finalización de las ayudas económicas ofrecidas desde los servicios de infancia a las familias acogedoras tras el cese del acogimiento familiar por cumplir la mayoría de edad cuando la persona acogida continúa viviendo integrada en su familia. En todo caso, sí se estaban dando apoyos desde los servicios de inclusión social, por lo que no se apreciaba motivo de irregularidad. Una segunda queja denunciaba la demora excesiva en la regularización administrativa de la niña que tienen acogida, lo que estaba ocasionando múltiples dificultades a la hora de ejercer adecuadamente sus responsabilidades en la guarda. Esta situación destaca la complejidad de ciertas gestiones cuando afectan a terceros países (agudizada por circunstancias particulares del caso) y, en este contexto, el Ararteko está explorando, en colaboración con la administración concernida y aprovechando las posibilidades que le ofrece su pertenencia a redes europeas de Ombudspersons, las vías más eficaces de documentación de la niña.

En relación con niños, niñas y adolescentes en **acogimiento residencial**, se ha recibido alguna queja de familias disconformes con el desarrollo de las visitas con sus hijos e hijas. También se ha recibido una reclamación con relación al conjunto de la intervención realizada con una adolescente en acogimiento residencial y, en concreto, con la intervención foral ante una fuga del centro de acogida. Relacionada con la atención prestada en los programas intensivos para adolescentes con problemas graves de conducta, el Ararteko ha llevado a cabo este año una actuación de oficio de la que ha concluido, entre muchas cosas positivas, la conveniencia de suscitar una reflexión pausada en relación con el papel de estos centros en el conjunto del sistema llamado a responder a sus necesidades y, de manera particular, respecto a estas cuestiones:

- Las características de los chicos y chicas que pueden/deben ser atendidos en estos programas y, vinculado estrechamente con ello, la necesidad de otros recursos –bien en el ámbito sanitario, sociosanitario o de servicios sociales– que den respuesta más adecuada a sus necesidades.
- La naturaleza de la intervención a realizar y medidas “especiales” (de contención, de asilamiento) necesari-

rias para un análisis adecuado de su potencial riesgo para las libertades y derechos fundamentales de los chicos y chicas atendidos y, en consecuencia, su clasificación como centros específicos para problemas de conducta (de la Ley Orgánica 1/1996) o no, de lo que se derivará también la obligatoria participación o no de la autoridad judicial en el control y seguimiento de los ingresos e intervenciones;

- El papel que juegan en el conjunto del sistema de servicios sociales para infancia en desprotección y, relacionado con ello, tiempos de estancia más adecuados, tránsitos de unos programas a otros, incluso aprendizajes que puedan ser extrapolados a otras tipologías de programas; eventual ampliación de la diversificación de recursos;
- El trabajo intensivo con la familia (tanto como el que se hace con el chico/chica) con miras a un eventual reagrupamiento y articulación de programas que acompañen las fases posteriores; papel de la persona coordinadora de caso, de la tutora y/o de otras figuras profesionales que se pudieran articular.

En lo referente a niños, niñas y adolescentes **adoptados**, ha continuado llegando alguna queja disconforme con la obligatoriedad de los seguimientos postadoptivos y en otra se apelaba a una posible discriminación por razón de su orientación sexual en el caso de dos mujeres. El Ararteko concluía que la Administración había actuado conforme a Derecho y que el resultado hubiera sido el mismo en el caso de una pareja heterosexual, por lo que tampoco podía invocarse el principio de no discriminación como fundamento para su pretensión.

El tema recurrente en las actuaciones realizadas relacionadas con la atención a las personas extranjeras sin referentes familiares ha sido la emancipación o, más exactamente, las dificultades o los escasos apoyos con los que estos chicos y chicas cuentan a la hora de “transitar” desde la minoría de edad a una vida adulta autónoma, en un contexto nada facilitador. Los casos atendidos, que fueron reconducidos, insistían en que la decisión sobre qué administración es la competente no debería dejar sin atención social a una persona vulnerable. Las dudas a este respecto deben ser resueltas por los gestores públicos, sin que se obligue a la persona a acudir a los diferentes servicios que pueden ser competentes en su atención, especialmente cuando no existe un itinerario o protocolo formal de derivación. Esta es, por otra parte, una de las conclusiones incluidas en los dos estudios que, sobre esta problemática, la institución ha presentado en 2021.

Para finalizar este apartado, debemos destacar la presentación en 2021, en forma de recomendación general, de las pautas de actuación en casos de abuso y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes sobre las que, con la implicación de profesionales procedentes de todas las administraciones implicadas, se había venido trabajando los dos años anteriores. Estas pautas, como conjunto ordenado de actuaciones, pretenden contribuir a la mejora en la detección de los casos, así como en la intervención y el tratamiento de

los niños, niñas y adolescentes víctimas de esta grave forma de maltrato. La perspectiva desde la que se formulan es la de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y las dos ideas fuerza que traccionan del resto de elementos son:

1. La orientación de todas las actuaciones a mitigar la victimización secundaria, evitando diligencias repetitivas y adecuándose a los criterios de mínima intervención, celeridad y especialización.
2. El acceso de todos los niños, niñas y adolescentes víctimas al tratamiento para la reparación del daño con la mayor brevedad posible. Eso implica garantizar que los servicios disponibles para este tratamiento sean de acceso público y universal y que todos los agentes trabajen para facilitar el comienzo del tratamiento reparador sin demoras innecesarias.

## 5. Derecho a una familia

Las cuestiones trasladadas por la ciudadanía concernientes a las políticas de apoyo a las familias se mantienen constantes a lo largo de los años y, de hecho, se han repetido también en 2021: dificultades, en ocasiones atribuibles a falta de información completa, en la tramitación de unas ayudas económicas por hijo que, teniendo carácter de derecho subjetivo, bien podrían pasar a ser concedidas de forma automatizada; demandas de mejores y más ambiciosas medidas para la conciliación de la vida laboral y familiar, con especial consideración a las especiales dificultades de familias vulnerables; indefinición de las situaciones comprendidas en estas familias señaladas como vulnerables por la legislación autonómica y, en consecuencia, imposibilidad de hacer valer su estatus para ser beneficiario de apoyos particulares en otros ámbitos o desde otras políticas públicas; legislación obsoleta y ajena a nuevas realidades de familias diversas.

Esta reiteración de los problemas nos lleva a insistir también como institución en aquellas recomendaciones que la “tozuda” realidad se empeña en demostrar aún necesarias. Debemos comenzar por aquella que considera indispensable **integrar en todas las políticas públicas la perspectiva de apoyo a las familias**, adaptando dicho apoyo a las variadas necesidades que se derivan de sus diferentes circunstancias y composición, y fortaleciendo una mirada transversal que permita evaluar el impacto de las distintas políticas sociales y económicas en las familias vascas.

A partir de aquí y como propuestas concretas para el avance en las cuestiones arriba señaladas, volvemos a citar algunas de las trasladadas en años anteriores, como son:

- Continuar incrementando **la inversión económica en las familias con hijos e hijas**, especialmente con medidas fiscales y explorando nuevas posibilidades en ellas.

- Clarificar, agilizar y lograr una **simplificación de la tramitación administrativa de las ayudas económicas por hijos e hijas y las ayudas a la conciliación**, haciéndolas más accesible a la ciudadanía y facilitando una tramitación lo más automatizada posible de estas ayudas.
- Dotar de un **estatuto específico a las familias monoparentales**, con objeto de dar una respuesta adecuada a sus necesidades singulares, en todos los ámbitos.
- Mejorar los **criterios de gestión de los títulos de familia numerosa para las familias con progenitores separados o familias reconstituidas**, o en su caso, llevar a cabo una regulación autonómica propia en esta materia.
- Incrementar y mejorar los **servicios públicos y recursos destinados a apoyar a las familias**, con personas mayores, con hijos e hijas, así como a las que tienen en su seno a personas enfermas, discapacitadas o dependientes.
- Continuar impulsando medidas que **favorezcan la conciliación familiar y laboral, así como la corresponsabilidad de mujeres y hombres** en el cumplimiento de las responsabilidades familiares, no sólo mediante ayudas económicas, sino propiciando también mediante estímulos de toda índole un **cambio de valores y una adaptación de las estructuras económicas y de empleo** a las necesidades de cuidado de las personas.

## 6. Derecho a la salud

El mayor número de quejas y consultas en este ámbito, también en 2021, tiene relación con la situación sanitaria y las obligaciones y restricciones impuestas a la ciudadanía derivadas de la pandemia de COVID-19. Destacan entre ellas las referidas a la obligatoriedad de la mascarilla, para los y las menores de edad, en el ámbito educativo y a la implantación del pasaporte COVID en Euskadi y los obstáculos que adolescentes que habían decidido (ellos/ellas o sus familias) no vacunarse encontraban para su participación en actividades deportivas, culturales y de ocio que se desarrollaban en equipamientos públicos.

También se han recibido reclamaciones por la cancelación de citas programadas con antelación, tanto de consultas de atención especializada como de pruebas diagnósticas, derivadas en este caso de las medidas de carácter organizativo adoptadas por la Administración sanitaria para hacer frente a la pandemia. La mayoría de estas ha quedado encauzada en el curso de su tramitación o tras la intervención de la institución.

Se han continuado recibiendo quejas relacionadas con las dificultades de acceso a la atención sanitaria por parte de personas menores de edad que, en un primer momento, no

han sido atendidas. Dado que el problema obedece a falta de información por parte de las personas que habían gestionado la solicitud de atención sanitaria en los centros de salud, se les ha dado solución de manera particular a todos ellos.

La atención a los niños, niñas y adolescentes con problemas de salud mental no ha estado presente en el trabajo de la institución en forma de reclamaciones particulares, pero sí de participación en foros de reflexión y debate junto a organizaciones sociales preocupadas y ocupadas en esta materia.

## 7. Derechos de niños y niñas en el ámbito de la justicia

Dos reclamaciones que han sido objeto de recomendación por parte del Ararteko tienen como nexo común las dificultades encontradas por dos niñas, víctimas en ambos casos de un delito sexual, al ser atendidas en el contexto de su denuncia. En el primero de los casos se reflejaba un trato negligente por parte de la letrada de guardia, con resultado de declaración y comparecencia sin asesoramiento ni asistencia letrada, y en el segundo se consideraba que el trato recibido en una ertzainetxea había sido impropio de la situación de especial vulnerabilidad en la que se encontraba la menor, por su condición de menor y de víctima de la agresión sexual que estaba denunciando.

Se incluye aquí también un breve apunte de las actuaciones realizadas por el Ararteko para trasladar a los nuevos responsables del sistema penitenciario en Euskadi (una vez materializada la transferencia) sus principales preocupaciones y propuestas al respecto, entre las que destaca la incorporación de los derechos de niños, niñas y adolescentes con progenitores en prisión en el modelo penitenciario vasco a la luz de la Recomendación del Consejo de Europa CM/REC (2018)5 relativa a menores cuyos progenitores están encarcelados. La finalidad de esta recomendación, que sirve como guía a la propuesta del Ararteko y que, por lo tanto, comparte en todos sus términos, es proteger el derecho y la necesidad de niños, niñas y adolescentes a tener una relación emocional continuada (vínculo) con su progenitor encarcelado, que tiene, a su vez, el derecho y el deber de ejercer sus funciones parentales y de fomentar experiencias positivas de los hijos e hijas. El derecho, así, no es sólo de niños y niñas entre 0 y 3 años, que pueden convivir en prisión con sus madres, y tampoco en exclusiva de las madres.

## 8. Derechos al juego, al descanso y a las actividades artísticas y deportivas

A las reclamaciones habituales en el ámbito del deporte escolar se unen este año otras que manifiestan su desacuerdo con la suspensión o las grandes limitaciones impuestas a la organización y desarrollo de actividades deportivas en el contexto de la COVID-19. En opinión de las personas reclamantes, que compartimos, el deporte es una actividad fundamental para el desarrollo físico y psíquico de niños, niñas y adolescentes, así como escuela de valores, por lo que deberían valorarse muy cuidadosamente los impedimentos a su ejercicio.

La necesaria incorporación de la perspectiva de infancia, así como de los preceptos contemplados en la reciente ley de protección integral de los niños y niñas contra la violencia, y la obligada realización de una evaluación del impacto de la norma en los derechos de los niños, niñas y adolescentes, han sido también recordadas por esta institución en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de la actividad física y del deporte del País Vasco.

