



**Informe complementario al V y VI Informe de España
relativo a la Aplicación de la Convención sobre los
Derechos del Niño de Naciones Unidas y sus
Protocolos Facultativos.**

Informe del Ararteko, Defensor del Pueblo de Euskadi

**Ararteko
Prado, 9
01005 VITORIA-GASTEIZ
arartekoa@ararteko.eus**

Marzo 2017



ÍNDICE

Presentación

I. Medidas generales de aplicación	5
II. Principios generales	8
III. Derechos y libertades civiles	11
IV. Violencia contra el niño y la niña.....	12
V. Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado.....	15
VI. Discapacidad, salud básica y bienestar.....	20
VII. Educación, esparcimiento y actividades culturales	24
VIII. Medidas especiales de protección	27



Presentación

El Ararteko es el alto comisionado del Parlamento Vasco u Ombudsman de Euskadi y su creación y funcionamiento vienen regulados por la [LEY 3/85, de 27 de febrero](#), en cuyo preámbulo se indica que el Estatuto de Autonomía del País Vasco en su artículo 15, establece que *"corresponde al País Vasco la creación y organización, mediante Ley de su Parlamento, y con respecto a la institución establecida por el artículo 54 de la Constitución, de un órgano similar que en coordinación con aquélla ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pueda encomendarle"*. Su actividad principal es la supervisión de las acciones (u omisiones) de las Administraciones Públicas que operan en el ámbito de la Comunidad Autónoma, esto es, sus poderes y facultades se extienden a la Administración Común, a la propia de los Territorios Históricos y a la Local. Su relación con el Defensor del Pueblo no es una relación de dependencia jerárquica, sino que ejerce competencias propias, puesto que la institución emana directamente del Estatuto.

En cuanto a su organización interna, la institución del Ararteko está regulada por un Reglamento de organización y funcionamiento, en el que desde el año 2010 figura un área específica de personas menores: la Oficina para la Infancia y la Adolescencia. Cobraba así carta de naturaleza 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 los derechos de niños, niñas y adolescentes son realizadas desde una visión transversal que prioriza el interés superior del menor cualquiera que sea el ámbito o la esfera de la vida afectada.

La finalidad de este documento es contribuir al seguimiento que el Comité de los Derechos del Niño realiza a España con respecto al grado de cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN) y, en definitiva, a la valoración acerca del ejercicio efectivo de sus derechos por parte de niños, niñas y adolescentes. La aportación del Ararteko, lógicamente, se circunscribe a la realidad vasca y a la actuación de las administraciones vascas. En un Estado configurado por Comunidades Autónomas con muchas e importantes competencias transferidas y siendo la Comunidad Autónoma de Euskadi una de las que mayores cotas de autonomía presenta, esta institución estima que la información que se traslada puede resultar de interés para complementar el informe emitido por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de España, bien porque aporte mayor detalle de algunas realidades, bien porque recoja iniciativas y valoraciones distintas, todas ellas, reiteramos, vinculadas a la realidad del territorio de Euskadi.



El contenido de las páginas siguientes no deriva de una investigación expresamente realizada para la elaboración de este informe. Recoge, por el contrario, información sobre ámbitos, cuestiones, situaciones en relación con los que este Ararteko ha intervenido en el período temporal correspondiente al periodo objeto del seguimiento del Comité. Ámbitos, cuestiones y situaciones sobre los que el Ararteko tiene una opinión fundada. El presente informe no trata, por consiguiente, de realizar una exposición-valoración global de todo lo que sucede en Euskadi concerniente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes vascos, sino de presentar aquellos elementos de su actividad más significativos para el objetivo apuntado en párrafos anteriores.

Breve apunte sobre la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Situada en la zona más oriental de la cornisa cantábrica, tiene una superficie de 7.234 km². Su población sobrepasa los 2 millones de habitantes, con una densidad por encima de los 300 habitantes por km². La población 0-18 años supone el 18% del total, mientras que los mayores de 65 años tienen un peso del 21,4%. La esperanza de vida está en 83,4 años, una de las más altas del mundo.

La Industria es el motor de la economía vasca, representa el 21,7% del PIB. Según los datos de la EPA del III trimestre de 2016, la tasa de paro es del 12,89%, con especial incidencia en los y las jóvenes menores de 25 años. Esta tasa, en todo caso, es inferior a la del estado español, que en el mismo período alcanza el 18,91%.

La capital de Euskadi es Vitoria-Gasteiz, donde se encuentran el Parlamento Vasco y la sede del Gobierno Vasco. Los idiomas oficiales son el euskera y el castellano. También existen tres territorios históricos: Araba, Bizkaia y Gipuzkoa. La arquitectura institucional de cada uno de ellos se asienta en los órganos ejecutivos llamados Diputaciones Forales y las cámaras legislativas denominadas Juntas Generales.

Euskadi cuenta con un sistema fiscal propio. El Concierto Económico es elemento de relación bilateral en materia tributaria y financiera entre Euskadi y el Estado español.

I.- Medidas generales de aplicación

I.1. Legislación

En el período 2010-2016 se han aprobado algunas leyes autonómicas importantes, como la Ley de Instituciones Locales, la Ley de Vivienda o la Ley de Adicciones. La actividad mayor, no obstante, se ha dado en el desarrollo normativo de leyes anteriores que, teniendo una especial incidencia en la infancia y adolescencia, estaban a falta de ser desarrolladas y, por tanto, de concretar y hacer efectivo el acceso al derecho protegido. A las más significativas se hará referencia en el ámbito sectorial correspondiente.

Es preciso referirse, en el terreno legislativo, a la actualización aún pendiente de la legislación vasca tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y Ley 26/2015, de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. No ha comenzado aún el proceso de actualización de la [Ley 3/2005, de 18 de febrero](#), de atención y protección a la infancia y la adolescencia; es reseñable, de todos modos, que la normativa vasca citada (y sus desarrollos posteriores) recogía ya muchos de los elementos que luego han sido incorporados a las vigentes leyes estatales.

Tardará bastante más tiempo en ser incorporado el principio del interés superior del niño/niña recogido en la Ley Orgánica 8/2015 en otras legislaciones más alejadas de la protección. Podría estimarse que no es totalmente coherente con la CDN el hecho de que no se tuviera presente este principio a la hora de redactar tales leyes. El principal obstáculo para la materialización de los derechos de niños, niñas y adolescentes, no obstante, no deriva de la formulación de las leyes, sino de los recursos asignados y las dotaciones presupuestarias asignadas a esta finalidad.

I.2. Asignación de recursos

Resulta difícil conocer con precisión cuál es realmente la asignación específica a infancia en los presupuestos autonómicos y territoriales. Se bien se contabiliza claramente lo imputado a Educación o Familia, por ejemplo, existen numerosos recursos incluidos en partidas más generales de Sanidad, Servicios Sociales, Cultura u otros, que no resultan fácilmente identificables.

En cualquier caso, en este período de contracción económica los recursos destinados a la infancia no se han reducido de manera más significativa que aquellos destinados a las necesidades de otras cohortes de edad. Pero tampoco se han incrementado proporcionalmente y en respuesta a las mayores tasas de pobreza de niños, niñas y adolescentes en relación con la población general.

I.3. Datos

En Euskadi existe un [Observatorio de Infancia](#) que, desde 2010 y siguiendo la recomendación del Comité a España de dotarse de indicadores y datos que ofrecieran una visión general de la situación de niños, niñas y adolescentes, mantiene actualizado el *Sistema de indicadores para el seguimiento de la realidad de la infancia y la adolescencia en Euskadi*. En la actualización de 2014 se compone de 193 indicadores procedentes de fuentes secundarias (fuentes estadísticas oficiales) referidas a múltiples dimensiones (familia, educación, salud, etc.). En la selección de los indicadores se ha tenido en consideración, entre otras características, la necesidad de que los datos tengan carácter periódico y de que permitan posibilidades de análisis comparativos con las realidades estatal y europea.

Las principales dificultades del sistema de indicadores tienen que ver con la actualización -la periodicidad de las operaciones estadísticas más relevantes no siempre permite contar con datos recientes- y la insuficiente o desigual desagregación por edad de las operaciones estadísticas consideradas como origen de la información.

I.4. Plan de Infancia

Euskadi no tiene un Plan de Infancia específico. Existen, no obstante, un Plan de Familia, planes en ámbitos sectoriales como el de la educación, que afectan a la práctica totalidad de los niños, niñas y adolescentes vascos (se relacionarán en el apartado de Educación), o planes de infancia para referirse a los planes estratégicos de los servicios sociales de Infancia de las diputaciones forales, cuyo cometido abarca a la infancia en desprotección grave y desamparo. En general, estos planes señalan objetivos, despliegan medidas e, incluso, formulan indicadores. En algunas ocasiones, también designan responsables y se asignan recursos presupuestarios específicos.

A la luz de los estudios sobre pobreza infantil que en los últimos años se han realizado, han aumentado las voces que reclaman la elaboración de un Plan de Infancia integral. En esa línea, el Gobierno Vasco anunció a finales de 2015 una estrategia de inversión en las familias y en la infancia, de carácter interinstitucional, estable y de largo alcance, a través de un Pacto de País por la Infancia y las Familias. Este Pacto está llamado a dar respuesta, entre otras cuestiones, a la prevención de la pobreza infantil y la reproducción de la desigualdad. No se ha comenzado aún a desarrollar, por lo que habrá que esperar a ver cómo cristaliza la iniciativa. Mientras tanto, este Ararteko insiste en la necesidad de contar con un Plan de Infancia y analizará con detalle si el desarrollo propuesto contempla a la Infancia como sujeto particular (con derechos, necesidades y responsabilidades) y no sólo como un miembro del grupo familiar.



I.5. Coordinación

La estructura política y administrativa de Euskadi hace imprescindible la colaboración y coordinación entre la Administración General de Euskadi y los Territorios Históricos, especialmente en aquellos sistemas públicos, como es el de los servicios sociales (en el que se enmarcan los sistemas de protección a la infancia), donde las competencias se encuentran repartidas entre los tres niveles institucionales. Como se apunta en las recomendaciones 24-30 del recientemente publicado informe [La situación de los servicios sociales municipales en Euskadi. Situación actual y propuestas de mejora](#), es patente la existencia de problemas de coordinación de cierta importancia entre los distintos niveles en que está estructurado el sistema de servicios sociales.

En lo tocante a la coordinación entre las diferentes áreas del sistema público, se han dado avances en la configuración de algunos ámbitos “compartidos”, como el socio-sanitario, o en la elaboración de protocolos de colaboración socio-educativos, con cierta debilidad en el liderazgo y con dificultades en la asignación de recursos.

I.6. Difusión de la CDN y promoción de los derechos

Según la experiencia de esta institución, la CDN sigue siendo una gran desconocida, tanto entre la población infantil y adolescente, como entre las personas adultas en Euskadi. Un dato ilustrativo es que no existe una versión oficial de la Convención en euskera en un territorio donde un porcentaje muy importante de la educación se imparte en esta lengua. Este Ararteko ha editado dos cuadernillos con lenguaje más cercano a los niños y niñas (en euskera y castellano), que son solicitados con cierta frecuencia por ayuntamientos, organizaciones y centros educativos para realizar alguna iniciativa relacionada con los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por supuesto, se utilizan también algunas publicaciones de organizaciones sociales (Save the Children, UNICEF, POI, etc.) en castellano.

II.- Principios generales

II.1. Son notables los avances producidos en el ámbito de la lucha contra la **discriminación**. En 2015 se puso en marcha, impulsada por el Gobierno Vasco, la **Red Era Berean** para luchar contra la discriminación por origen racial, étnico o nacional, y por orientación e identidad sexual e identidad de género. En principio no excluye la atención de niños, niñas y adolescentes, aunque es cierto que en su primer año de andadura ninguno de los 24 casos denunciados ha correspondido a personas menores de edad.

En relación con el pueblo gitano, han sido objeto de un rechazo particular las familias de gitanos procedentes de Rumanía, que con un estilo de vida aún itinerante, se han movido de un municipio a otro. Esta condición ha dificultado la prestación de servicios públicos. Precisamente la atención a las necesidades de los niños y niñas, cuestión a la que estas familias son especialmente sensibles, se ha configurado como el elemento tractor de la **intervención** realizada con un gran poblado de chabolistas ubicados en la ribera del río Urumea, que esta institución ha identificado como una buena práctica.

Es reseñable el avance producido en los últimos años en la visibilización y atención a niños, niñas y adolescentes con orientación sexual o comportamientos de género no normativos y sus familias desde el Servicio público de atención a personas LGBTI **Berdindu**, que en sus orígenes se configuró para atender a personas adultas. Actualmente tiene áreas específicas de trabajo en los centros educativos (Berdindu Eskolak) y con las familias (Berdindu Familiak), desde donde se atienden las necesidades y demandas de estos niños/niñas, ofreciendo además orientación y asesoramiento a profesionales educativos y familias. Los programas europeos **Rainbow** (2011-2012) y **Rainbow-Has** (2013-2014), liderados por esta institución, supusieron un importante impulso a la incorporación a la agenda política de este asunto.

La atención a los chicos y chicas extranjeros sin referentes familiares que llegan al territorio ha avanzado mucho en el período objeto de este informe y quedará expuesto en el apartado de medidas especiales de protección.

Con todo, siguen dándose y conociéndose situaciones de discriminación, a veces, sutiles, por lo que resulta necesario perseverar en medidas de prevención, sensibilización, formación, orientación y mecanismos de denuncia conducentes a extinguir cualquier comportamiento contrario al principio de igualdad.

II.2. El derecho del **interés superior del menor** y el **derecho a ser escuchado** suponen la clave de bóveda del cambio de paradigma que la CDN supuso respecto a la consideración del niño/niña como sujeto de derechos. Siendo esto así, sin embargo, esta consideración está aún escasamente presente en los distintos ámbitos donde se adoptan decisiones que afectan a niños, niñas y adolescentes.

Salvo, quizás, en el sistema de servicios sociales y, especialmente, en los de infancia en desprotección donde se observa mayor presencia en sus planteamientos, estos derechos no se conocen, no se aplican y no están incorporados a las normativas. Tampoco, en consecuencia, hay capacitación de los y las profesionales para atenderlo adecuadamente.

Esta cuestión ha sido objeto, incluso, de una [recomendación general](#) de esta institución dirigida al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, con especial impacto en la cobertura de necesidades básicas de niños y niñas, pero las resistencias continúan. No se presta la debida atención a la necesidad de incorporar esta perspectiva e, incluso, se refieren objeciones en clave de discriminación hacia otras personas y colectivos. En el caso que motiva la recomendación general, se llegó incluso a plantear que la suspensión o extinción de prestaciones económicas por incumplimiento de obligaciones constituya un indicador de la existencia de déficits en la función parental, por lo que resultaría oportuna la intervención de los servicios sociales de infancia.

En relación con la escucha, se continúa atendiendo con excesiva rigidez a las disposiciones que hablan de “en todo caso, a partir de los 12 años”, convirtiéndolas en que se escucha a los niños y niñas a partir de 12 años. Además, incluso en los casos en que se contempla la obligación de escuchar al niño/niña, se realiza, habitualmente, en formas, tiempos y lugares de personas adultas, sin tomar en consideración el efecto que eso está teniendo en la calidad de la escucha y, de manera derivada, en la opinión y/o decisión del niño/niña. No hay adaptaciones a las diferencias del desarrollo evolutivo de los niños y niñas, agravándose la situación cuanto menor es la edad.

Se hace necesario, así, multiplicar los esfuerzos de difusión de estos derechos y, en lo concreto, de la obligación legal dispuesta en la modificación legislativa de 2015. En paralelo, se hace necesario dispensar formación –básica y continua- a profesionales de los distintos ámbitos y sistemas públicos (justicia, sanidad, educación, servicios sociales, garantía de ingresos, cultura, etc.)

En los dos últimos años se están observando movimientos incipientes de incorporar la **voz de niños y niñas** en la toma de decisiones sobre **asuntos públicos** de índole municipal. Alrededor de iniciativas diversas, unos en la red de Ciudades Amigas de la Infancia (promovida por UNICEF), otros en la de Ciudades de los Niños (promovido por Tonucci), que en Euskadi adopta el nombre de Umeen Hirien Sarea, algunos ayuntamientos están comenzando a desarrollar órganos y dinámicas de participación con niños, niñas y adolescentes. Todavía pocos y en



fases iniciales, pero con aspecto de interés genuino y dotación de algunos recursos para su estabilización en el tiempo. Por otra parte, el que algunos de estos ayuntamiento sean de los más grandes del territorio amplifica su experiencia y podría resultar referencial.



III.- Derechos y libertades

III.1. Como se concluye en el informe extraordinario del Ararteko [E-inclusión y participación ciudadana en las esferas social y pública a través de las TIC en Euskadi](#), la principal barrera de acceso de los niños, niñas y adolescentes a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación es la situación económica de sus familias, detectándose así un riesgo de brecha digital en los niños y niñas de familias en dificultad social.

En lo tocante a los riesgos inherentes al uso de estas tecnologías, en este mismo documento el Ararteko realiza una recomendación sobre el fomento de un uso seguro de Internet, desde una visión global e integradora: 1) trabajar tanto con menores, como con el resto de la comunidad educativa (profesorado, padres y madres) desde la difusión, la sensibilización y la formación; 2) persigue el compromiso de la creación de una web más segura por parte de desarrolladores, creadores de contenidos, y otros perfiles, entidades y organismos que participan en el desarrollo de la web, tanto desde el plano público como privado. En definitiva, encontrar el equilibrio entre la innovación y la extraordinaria potencialidad de las redes sociales, y la garantía de los derechos de las personas. Para ello resulta clave la información, la transparencia y el conocimiento eficiente. En suma, la madurez digital, para que todas las personas puedan utilizar el magnífico potencial de los dispositivos móviles, de internet y de la web social sin poner en riesgo su privacidad, su intimidad y su imagen, avanzando juntos en la construcción de una verdadera comunidad digital.

III.2. En lo concerniente a los medios de comunicación, la preocupación de este Ararteko no estriba tanto en el acceso a la información –generalmente adecuada– por parte de los niños, niñas y adolescentes, como en el tratamiento informativo que de ellos realizan. En foros, encuentros y seminarios de trabajo se constata de manera reiterada la poca visibilidad de niños y niñas en los medios y una preocupante tendencia hacia el sensacionalismo. Los mayores porcentajes de las informaciones se refieren a niños y niñas víctimas de algún riesgo o daño (acoso escolar, abuso sexual, consumo excesivo y temprano de alcohol y cannabis, uso irresponsable de redes sociales...) o directamente a conductas negativas y relacionadas con la comisión de delitos. Son muy escasas, en número y trascendencia informativa, las noticias relacionadas con una infancia y adolescencia sujeto activo y responsable de su vida.

IV.- Violencia contra la infancia

IV.1. Después de años insistiendo en la necesidad de abordar adecuadamente el **abuso sexual a niños, niñas y adolescentes**, en 2016 parecen haberse dado las condiciones para que, al menos, se comiencen a reclamar respuestas adecuadas desde diversos ámbitos, hasta la fecha ajenos a estas demandas. Así, se ha celebrado sesiones de trabajo con la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia y la Fiscalía del País Vasco, así como con representantes cualificados de la abogacía, referentes a la atención que reciben en nuestros juzgados los niños y niñas que comparezcan ante ellos, ya sea en calidad de víctimas o de testigos, en casos de posible abuso sexual.

La propia Fiscalía ha alertado en su memoria de su preocupación creciente por el acoso sexual a menores a través de internet y de las nuevas tecnologías. Esta preocupación, unida a algunos casos que han tenido lugar en el ámbito educativo, explica que se haya procedido al establecimiento de un *Protocolo de prevención y actuación en el ámbito educativo ante situaciones de posible desprotección y maltrato, acoso y abuso sexual infantil y adolescente, y de colaboración y coordinación entre el ámbito educativo y los agentes que intervienen en la protección de la persona menor de edad.*

Todo presenta, en todo caso, un amplio margen de mejora y desarrollo: la detección, el diagnóstico, la intervención –en el ámbito judicial, en el social-, el tratamiento para la recuperación de las víctimas y, en consecuencia, la prevención, la formación de los y las profesionales, la coordinación entre personas, equipos y servicios. Y por encima de todo, tener la convicción de que la escucha a los niños, niñas y adolescentes en el sentido más amplio es clave para combatir el abuso.

IV.2. Además de las cuestiones relacionadas con el abuso sexual, en este apartado recogemos el trabajo realizado en Euskadi en torno a los **niños, niñas y adolescentes expuestos a la violencia de género.**

Sin esperar a la modificación legislativa de 2015 que reconoce a estos niños, niñas y adolescentes su estatus de víctima, ya en 2014 el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) de la Comisión de Seguimiento del [II Acuerdo Interinstitucional](#) para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual liderado por [Emakunde](#) (Instituto Vasco de la Mujer) comenzó a trabajar sobre esta cuestión con la elaboración de un diagnóstico compartido sobre las dificultades, áreas de mejora, programas, prestaciones y otros recursos existentes para su atención. A partir de él y a lo largo de 2015 se diseñó un plan de trabajo consensuado, que contempla actuaciones de sensibilización, formación y mejora de los protocolos existentes en el II Acuerdo, incorporando la perspectiva de los hijos e hijas y las eventuales intervenciones con ellos y ellas. Aprobado en 2016 por todos los agentes

intervinientes en este acuerdo interinstitucional, se encuentra aún en una fase incipiente de desarrollo.

IV.3. Desde antes incluso de que entrara en vigor el Convenio de Estambul en el Estado español (1 de agosto de 2014), Emakunde –Instituto Vasco de la Mujer- viene liderando el trabajo para la **prevención** de la **mutilación genital femenina** (en adelante MGF) en Euskadi. La mutilación genital femenina tiene encaje en lo que la [Ley 4/2005, de 18 de febrero](#), para la Igualdad de Mujeres y Hombres define como violencia contra las mujeres, dando así cabida a líneas de intervención y directrices en el [VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres](#) en la Comunidad Autónoma de Euskadi, que contempla la necesidad de intervenir sobre formas de violencia contra las mujeres (y niñas) cuyas manifestaciones están emergiendo en nuestro entorno.

En Euskadi las personas provenientes de países en los que se practica la MGF son alrededor de las 11.000 y el colectivo de riesgo de niñas de entre 0 y 14 años proveniente de estos países es de unas 800 niñas. No obstante, hay que hacer la valoración del riesgo concreto y real para cada niña o adolescente, en una intervención, en palabras de sus impulsoras, sin alarmismos y sin "descuido".

Partiendo de esta realidad, se ha optado por un abordaje que aúne tres enfoques: derechos humanos, género y derechos de la infancia, en el que el interés superior de las niñas y las adolescentes es el principio básico de la intervención profesional. En virtud de éste, además de preservar a las niñas de los efectos perjudiciales en su integridad física/psíquica y su salud, la intervención se orienta a mitigar también los procesos de victimización secundaria, para lo que adopta criterios de mínima intervención, celeridad y especialización. Esto incluye la no estigmatización de las familias o las culturas de origen de las niñas, el respeto y confidencialidad en el tratamiento de la información personal o decisiones más complejas relacionadas con la separación de las menores de sus familias, que en principio se plantea sólo como último recurso para garantizar la protección.

Otra clave de esta intervención preventiva es la coordinación, la interdisciplinariedad y el trabajo en red. Involucra así a las y los profesionales de servicios sociales, educación y especialmente del ámbito sanitario, además de entidades de inmigrantes. Busca, por último, movilizar a las personas de las propias comunidades y empoderar a las mujeres y niñas a través del conocimiento, dando lugar a la reflexión y a la toma de decisiones informadas.

Avanzando sobre este modelo, a la fecha de redacción del informe se cuenta con un diagnóstico de la MGF en Euskadi y se ha impartido formación (bien de sensibilización, bien de especialización, según corresponda) a profesionales del mundo sanitario, educativo y de los servicios sociales. Por otra parte, liderados por profesionales y servicios municipales de Inmigración, se están desarrollando



programas más o menos ambiciosos y articulados, basados en las mujeres inmigrantes y “pegados” a sus comunidades, tanto de referencia, como de pertenencia.

La perspectiva es esperanzadora y, aunque hay mucho camino aún por recorrer, a juicio de esta institución la orientación es la adecuada.

V.- Entorno familiar

V.1. Para amparar y desarrollar las **políticas concretas de apoyo a las familias**, Euskadi se ha dotado en los últimos años de un marco legislativo avanzado en materia de derechos y reconocimiento de la diversidad familiar. Existe la [Ley 13/2008 de 12 de diciembre](#), de apoyo a las Familias y [Plan Interinstitucional](#), ya en su tercera edición. Analizadas con detalle en el informe extraordinario de 2014 *Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis y propuestas*, se identifican en él las principales recomendaciones dirigidas a garantizar que los progenitores cuenten con los apoyos necesarios y suficientes para la crianza y educación de sus hijos e hijas. En relación con el reto de liderazgo y transversalidad, esta institución recomienda un desarrollo más detallado del marco jurídico, que identifique las distintas realidades familiares merecedoras de especial protección, de forma que puedan contar con la cobertura y apoyo adecuado desde los instrumentos legales.

En relación con las medidas de compensación de costes, el vasco es un sistema no universal, de reducida inversión pública –especialmente en materia de apoyo a las familias con hijos/hijas– y que se orienta principalmente hacia medidas de deducción fiscal. El peso de las transferencias periódicas universales a familias en Euskadi, por otra parte, es muy escaso, quedando básicamente reducido a las ayudas por hijo que, con carácter de derecho subjetivo, se contemplan en la ley vasca y cuya cuantía no supera los 900 € al año en el mejor de los casos. Por ello, las recomendaciones dirigidas a reforzar la inversión pública en la familia, en especial para la compensación de costes de las familias con hijos e hijas, apuntan a: 1) aumentar progresivamente el esfuerzo de inversión pública en medidas económicas destinadas a compensar los costes de las familias hasta alcanzar el 2% del PIB de Euskadi en 2020; 2) orientar el sistema de apoyos económicos a las familias con hijos e hijas hacia un sistema universal y no basado principalmente en deducciones fiscales, que dejan fuera a las familias en situación o riesgo de exclusión por bajo nivel de ingresos, atendidas exclusivamente desde el sistema de garantía de ingresos; 3) establecer, en el ámbito de la fiscalidad, medidas de refuerzo de la coordinación sociofiscal –mediante estrategias integrales– y avanzar en el desarrollo de iniciativas piloto que permitan comprobar su impacto.

Otro grupo de recomendaciones atiende a las extremas dificultades que encuentran las familias en su cotidianeidad para conciliar su vida familiar y laboral y apuntan al impulso de estrategias coordinadas, a medidas de sensibilización y a la puesta en marcha de recursos (servicios educativos en su más amplia acepción) y ayudas económicas efectivas, de vocación universal.

Finalmente, en uno de los foros de debate de las XXIX Jornadas de Coordinación de Defensorías, se añaden recomendaciones relativas a la parentalidad positiva. Desde un planteamiento de prevención primaria y salud pública, se apunta al desarrollo de programas co-educativos entre familia-escuela, especialmente en el

tramo 0-3 años, formación parental, etc.

V.2. El interés superior del menor y su **derecho a contar con ambos progenitores en su desarrollo**, aún en los casos de ruptura de la pareja, ha sido el principal argumento de esta institución en las recomendaciones generales sobre **corresponsabilidad parental** (2010), información a progenitores separados (2011) y **puntos de encuentro familiar** (2013) formuladas a la luz de múltiples disfunciones de los sistemas públicos (educativo, sanitario, empadronamiento...) en situaciones de separación o divorcio. Existe aún mucha confusión entre los y las profesionales de los distintos sistemas públicos en la diferenciación entre la custodia y la patria potestad, además de mucha desorientación en el proceder en las situaciones de custodia compartida.

V.3. Esta institución continúa teniendo noticia de casos de **sustracción internacional de menores** por parte de uno de los progenitores. Sus posibilidades de intervención directa son escasas, pero las atiende en clave de orientación y apoyo a las personas que acuden.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha elaborado importante jurisprudencia al respecto en estos últimos años, en un contexto de aumento de relaciones jurídicas internacionales privadas en las que, en ocasiones, hay personas menores de edad implicadas. Según confirman los analistas, se percibe claramente una evolución jurisprudencial en esta institución, que en 2010 cambia de interpretación. Si hasta esa fecha entendía de aplicación la normativa sobre custodia legal para ejecutar la orden de retorno con independencia de la situación del menor, a partir de esas fechas incorpora con todas sus consecuencias el interés superior del menor y pasa a tener en cuenta los efectos que se derivarían de la modificación de la situación en la que se encuentra el menor y las posibles vulneraciones de sus derechos. Esto es, entra a conocer, en cada uno de los casos de manera particular, los efectos que implica el traslado.

Ciertamente, a juicio de esta institución, es imprescindible tomar en cuenta la situación ya consolidada en la vida de los niños y niñas y los efectos que su modificación produciría. Sin embargo, la preocupación y el debate que se suscita es si esta interpretación desvirtúa el Convenio de la Haya, que intenta garantizar que no se convierta en legal (por sus efectos) una situación que en su origen es ilegalidad. El TEDH entiende que la solución para erradicar estos eventuales efectos es una intervención rápida y eficaz de los tribunales, haciendo cumplir las sentencias dictadas y activando con celeridad los mecanismos internacionales existentes para ello. Pero la realidad de los ritmos de la justicia dista mucho, a fecha de hoy al menos, de conseguirlo.

V.4. Los niños y niñas temporal o permanentemente privados de su medio familiar (en los que se contabiliza también a los menores extranjeros no acompañados) ascendían a finales de 2015 en Euskadi a 1.827, distribuidos el 44% en acogimiento familiar y el 56% en acogimiento residencial. Además de estos menores y hasta la cifra de 4.491, los servicios sociales de las diputaciones forales estaban atendiendo a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo de desprotección grave mediante planes intensivos de intervención familiar.

Existe desde 2013 un [instrumento para la valoración](#) del grado de desprotección consensuado y utilizado por todos los agentes del sistema, tanto por los servicios sociales municipales, puerta de entrada ordinaria al sistema de servicios sociales, como por los servicios sociales de atención secundaria forales. Este instrumento determina la situación de riesgo de desprotección en los diferentes niveles de gravedad, determinando la competencia municipal en las situaciones de riesgo leve y moderado y la competencia foral en los grados de mayor gravedad y desamparo.

A pesar de que [Ley 3/2005, de 18 de febrero](#), de atención y protección a la infancia y la adolescencia definía ya las [situaciones de riesgo](#) y la entidad responsable de la intervención (de manera similar a como se reguló luego en la legislación estatal en 2015), la acción municipal a través de los equipos de intervención socio-educativa ha sido desigual, tanto en cobertura, como en intensidad y modalidad (en ocasiones familiar, en otras en calle y en unas terceras, en ambos contextos). La entrada en vigor a finales de 2015 del [Decreto 185/2015, de 6 de octubre](#), de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, en la que se incluye este servicio de intervención socioeducativa, así como el plazo para la entrada en vigor plena de la [Ley 12/2008, de 5 de diciembre](#), de Servicios Sociales (25 de diciembre de 2016) exigen garantizar el ejercicio efectivo del derecho subjetivo a los servicios sociales y, en consecuencia, un desarrollo homogéneo de los niveles básicos de estos servicios que están aún en proceso de desarrollo.

El [acogimiento familiar](#), en principio preferente al residencial (salvo que el interés del menor milita en favor de lo contrario), ha conllevado esfuerzos y recursos importantes de los servicios sociales forales, a pesar de lo cual no ha conseguido situarse por delante de aquel, siendo especialmente difícil en niños y niñas mayores de 6 años y grupos de hermanos. Las familias acogedoras, tanto las extensas como las ajenas, tienen que ser valoradas como “adecuadas” para el acogimiento (de manera similar a la idoneidad para la adopción), perciben una ayuda económica para los costes de la crianza del niño/niña y cuentan con apoyo técnico del Servicio de apoyo al acogimiento y la adopción. Existen también experiencias muy positivas de acogimiento profesionalizado. Así y todo, algunos aspectos de esta modalidad de protección fueron valorados como susceptibles de mejora en la [recomendación general](#) que el Ararteko formuló en 2013. Buena parte

de ellas tiene relación con elementos que se han incluido en la modificación legislativa de 2015 (estatuto de la persona acogedora, derecho a ser escuchado, tiempos de resolución...), pero otras apuntan a la conveniencia de una regulación específica del acogimiento familiar a la par que la de autorización, registro y acreditación de las entidades privadas susceptibles de gestionar los servicios públicos de esta índole. En otro orden de cosas, también se propone una mayor atención y apoyo a los procesos de emancipación, más estabilidad en los profesionales de referencia y equiparación en las cuantías establecidas en los tres territorios históricos. Otra situación, quizás más incipiente o poco frecuente, a la que han tenido que prestar atención los servicios sociales y esta institución, es la de la [separación contenciosa de parejas acogedoras](#). Realidades sociales a las que hay que comenzar a dar respuesta ordenada.

El acogimiento residencial viene regulado en Euskadi por el [Decreto 131/2008, de 8 de julio](#), regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y adolescencia en situación de desprotección social. La valoración que de la norma hace esta institución es muy positiva en cuanto a su coherencia con lo dispuesto por los tratados y las orientaciones internacionales y europeas. La red de recursos residenciales se viene demostrando hasta la fecha suficiente y flexible para con las necesarias adaptaciones que requieren las necesidades cambiantes, aunque este último año se está apreciando un grado de ocupación próximo a la saturación. Una de las variables sobre las que cabría reflexionar, a juicio del Ararteko, es la de los riesgos de “perpetuación” de los niños, niñas y adolescentes en los recursos y, en relación con ello, la cuestión de la evaluación de la eficacia de las intervenciones. Sin menospreciar el buen trabajo que se realiza en un gran número de situaciones, es preciso tener en cuenta la multicausalidad de las situaciones familiares, la dificultad de obtener “resultados” que garanticen un contexto familiar adecuado y el restablecimiento del daño causado a los y las menores. Todo ello invita a determinar –con evidencias- aquellos programas que den mejores resultados.

Otro elemento destacable del citado decreto regulador es que, en cierta medida al menos, ha preservado a Euskadi de los “centros terapéuticos” de fatal recuerdo, ya que contempla programas especializados para adolescentes con problemas graves –y muy graves- de conducta. Conscientes desde el inicio de que en ellos podían verse comprometidos derechos fundamentales y libertades públicas de los chicos y chicas allí residentes, el decreto establece un buen número de cautelas relacionadas con la inspección de los recursos por el Ministerio fiscal, las medidas de contención, el aislamiento, las medidas educativas correctoras, la atención médica y farmacológica, etc. Así y todo, los recursos que desarrollan estos programas han sido objeto de un seguimiento muy continuado por parte de esta institución, no habiéndose en el período analizado encontrado grandes deficiencias y ninguna, en todo caso, vinculada a la vulneración grave de los derechos de las personas usuarias.

Las solicitudes de adopción han continuado descendiendo de forma llamativa, especialmente las de adopción internacional (208 internacionales de 360 totales en 2010 y 40 de 101 en 2015). Las adopciones constituidas, consecuentemente, también han descendido, pasando de 216 (180 internacionales) en 2010 a 54 (36 internacionales) en 2015. No se vienen detectando problemas en relación con los procesos de constitución de la adopción –regulado por decreto- que se desarrollan en la Comunidad Autónoma, salvo algunas disfunciones generadas por las dificultades de control de la práctica de ECAI acreditadas por otras comunidades autónomas, pero con las que se avienen a tramitar la adopción en algunos países familias vascas. La modificación legislativa de 2015, que prevé cambios en la acreditación y control de las organizaciones colaboradoras para la adopción internacional podría venir a paliar este tipo de problemas.

Los servicios sociales han empezado en estos años a recibir demandas de ayuda de familias adoptantes que se ven desbordadas en la crianza, especialmente en la etapa de la adolescencia, con comportamientos muy agresivos y aparente ruptura de vínculos. En respuesta a esta situación se han articulado algunos programas específicos, en el marco de los servicios de apoyo a la adopción, que parecen estar dando buenos resultados.

Para finalizar, es importante señalar que aún no se ha producido la necesaria actualización de la normativa autonómica a la luz de la modificación legislativa de 2015, aunque las administraciones competentes están actuando ya conforme a lo dispuesto en ésta. También hay que insistir en las dificultades, en ocasiones, para la detección de las situaciones de desprotección, para lo que se requeriría de la sensibilización y formación de profesionales de ámbitos en contacto frecuente con niños y niñas (educación, sanidad, deporte, ocio y tiempo libre), por una parte, y de la articulación de protocolos para el asesoramiento, notificación y derivación, por otra. Una última dificultad, no por ello menor, es la demora en los procesos (derivada de variadas circunstancias: la coordinación y transmisión de información entre servicios, las ratios de profesionales, el propio procedimiento,..), con el riesgo que conlleva de un mayor agravamiento de la situación de desprotección y un mayor daño en el niño, niña o adolescente.

VI.- Salud básica y bienestar

VI.1. El acceso de niños, niñas y adolescentes al sistema vasco de **salud** es universal sin excepciones, salvo algún caso puntual de niños/niñas extranjeros, que se reconduce con celeridad. Este último año, sin embargo, profesionales sanitarios han alertado de las dificultades que los menores extranjeros recién nacidos en los hospitales vascos tienen para que su derecho a recibir asistencia sanitaria completa se materialice en las mismas condiciones que los nacionales. El problema no se produce a la hora de recibir la atención sanitaria que necesitan, sino al acceder a las prestaciones suplementarias que su médico les prescribe, por ejemplo la farmacéutica. Ello se debe al tiempo que transcurre desde el nacimiento hasta que sus progenitores obtienen de su país de origen la documentación que la administración competente (dependiendo del supuesto, INSS o Departamento de Salud del Gobierno Vasco) exige para tramitar el reconocimiento del derecho a asistencia.

Mayores dificultades se observan en el ámbito de la salud mental infanto-juvenil. Hay que comenzar reconociendo la existencia de centros de salud mental y unidades de hospitalización infanto-juveniles, recursos específicos para menores con trastorno del espectro autista, programas para el tratamiento de Trastornos Mentales Graves en Primera Infancia y centros educativo-terapéuticos. Garantizan éstos la escolarización de los niños, niñas y adolescentes con enfermedad mental en los momentos en que su patología no permitiría la escolarización en aula normalizada con los apoyos proporcionados desde el propio sistema educativo. No obstante, se siguen registrando ciertos déficits, necesidades no atendidas y lagunas en la atención. Entre las principales demandas se encuentra poner mayor énfasis en la detección precoz, que posibilite un abordaje temprano en aras a una mejor evolución, la creación de unidades específicas para el Trastorno Límite de Personalidad y el desarrollo de la psicoterapia grupal.

En lo tocante al TDAH –trastorno por déficit de atención e hiperactividad- profesionales de la educación, los servicios sociales y servicios terapéuticos trasladan, con mayor o menor intensidad, la preocupación por lo que entienden un sobrediagnóstico de esta dolencia, propiciado por una sociedad que, cada vez más, demanda niños y niñas que estén formales y atentos durante largos espacios de tiempo y en contextos muy limitadores de su expresión corporal y movimiento. Además, según su opinión, se está dando una exclusiva atención farmacológica al problema, buscando la desaparición del síntoma de “excesivo movimiento” y sin articular otros tratamientos, como el psicoterapéutico. Esta medicación calma a los niños y niñas, pero a costa de rebajar su capacidad de respuesta a los estímulos y, en definitiva, de interactuar con el medio, lo que conlleva dificultades para el aprendizaje y la experimentación personal.

En el ámbito de la coordinación socio-sanitaria hay que destacar el modelo de atención temprana implantado en los últimos años, que procura una atención en la

que, desde el comienzo de la intervención y a lo largo de ella, están implicados los sistemas sanitario, educativo y de servicios sociales, articulando respuestas lo más integrales posible. Un nuevo avance ha supuesto la aprobación en 2016 del [decreto](#) que regula la atención temprana conforme a este modelo, que ha garantizado que ésta se extienda hasta los 6 años y no sólo hasta los 3, como venía sucediendo. En todo caso, esta atención a niños y niñas con discapacidad, dependencia o trastornos del desarrollo no se puede entender sin hacer referencia a los importantes niveles adicionales que las administraciones vascas están asumiendo para garantizar los derechos que la Ley 39/2006 otorga a las personas dependientes, especialmente tras los recortes que supuso el [Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad](#).

Un último apunte para referirse a los consumos de sustancias adictivas por parte de adolescentes. Es esta una materia en la que se viene trabajando desde hace décadas en Euskadi (la primera ley sobre drogodependencias es de 1988 y está recién finalizado el VI Plan de Adicciones), desde claves integrales que conjugan las medidas de control de la oferta y las orientadas a la disminución de la demanda y en consonancia con las estrategias y postulados internacionales. Los datos sobre consumos en adolescentes no registran aumentos muy significativos respecto a sustancias –algo más el cannabis-, pero el alcohol continúa siendo la sustancia más utilizada de modo más extendido por los adolescentes vascos. En todo caso, a pesar de que el imaginario colectivo sostiene que la población adolescente cada vez bebe más, diversos estudios avalan que el consumo de alcohol ha descendido desde hace una década y que la edad de inicio se mantiene en los 13,5 años, aunque mayoritariamente se trata de consumos experimentales. Ahora bien, como señalan todos los expertos, no se puede realizar una lectura del consumo de alcohol descontextualizada del marco en el que se produce, de la sociedad que lo acoge y de los valores sociales que lo sostienen. Difícilmente puede tratarse de obtener resultados preventivos en términos de disminución o contención del consumo de alcohol, cuando la sociedad en su conjunto es la que ampara, justifica, permite e incluso alienta ese consumo.

VI.2. La situación de los niños, niñas y adolescentes que viven en **situación de precariedad socio-económica** es una de las mayores preocupaciones de esta institución en los últimos años. La primera constatación es que la pobreza de niños, niñas y adolescentes es una realidad: 6,2% de los niños y niñas menores de 15 años en riesgo de pobreza grave en 2012; 16,1% en riesgo de pobreza relativa. Como en todos los contextos, la pobreza infantil en Euskadi puntúa siempre por encima de los indicadores para la población general (3,5% y 15,4% respectivamente en el mismo año). Además, los índices de pobreza han crecido para todas las cohortes de edad, pero los de pobreza infantil a mayor ritmo. Utilizando en este caso indicadores de operaciones estadísticas vascas, mientras la

tasa de pobreza de mantenimiento (que hace referencia a la cobertura de necesidades básicas) de la población mayor de 14 años aumenta en 1,4 puntos entre 2008 y 2014 (del 3,7% al 5,1%), el aumento es de 3,9 puntos en la población menor de 14 años (de 7,3% en 2008 a 9,5% en 2012 y 11,2% en 2014). Por último, como también sucede en territorios vecinos, la pobreza afecta de manera diferenciada, con mayores impactos en familias monoparentales y familias extranjeras. Estos índices son en todos los casos algo mejores que los observados en otras comunidades autónomas del Estado o de los del Estado español en general (26% en 2012), sin que pueda por ello obviarse la necesidad de garantizar los derechos de los niños y niñas afectados.

Un análisis más profundo de estos indicadores apuntan claramente a una mayor polarización y un aumento de la desigualdad social. Por otra parte, la incorporación de la variable temporal no deja de señalar la contundente realidad de la transmisión generacional de la pobreza. En efecto, como dice la Comisión Europea en la Recomendación *Invertir en la infancia; romper el ciclo de la desventaja*, si no hacemos nada, la pobreza pasará de padres a hijos como una mala herencia. Desde estos presupuestos, resulta esperanzador el anuncio de un gran Pacto por la Familia y la Infancia, que parece dar respuesta, entre otras cuestiones, a las demandas de un plan urgente de atención a la pobreza infantil. Esto, en todo caso, tendrá efectos a medio y largo plazo.

En el corto plazo lo que viene conteniendo los índices de pobreza y dando soporte a las familias sin ingresos o con ingresos insuficientes es, indudablemente, el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y, más en concreto, las prestaciones económicas de garantía de ingresos y la prestación complementaria de vivienda, concebidas como derecho subjetivo. Aunque mejorable, es justo ponerlo en valor y destacar sus efectos positivos en la cohesión social y el bienestar de las personas y las comunidades. Como diversos estudios ponen de manifiesto, a él debemos que un tercio de las familias en situación de pobreza mejoren su situación hasta traspasar (es cierto que no con amplios márgenes) los umbrales de pobreza y que para otro tercio suponga salir de la pobreza extrema.

Es este sistema el que explica en gran medida, también, que la pobreza real no vaya asociada en Euskadi a problemas graves de alimentación. A pesar del dato aportado por el informe sobre el "Impacto comarcal de la pobreza infantil en la Comunidad Autónoma de Euskadi. EPDS 2012" que alertaba sobre ello, ni las indagaciones realizadas en 2015 a través de profesionales sanitarios de atención primaria, ni las realizadas en 2016 con organizaciones sociales que trabajan directamente con familias lo confirman. Todas las personas consultadas se pronuncian en la línea de que no detectan como problema estructural situaciones de insuficiente alimentación por causas socio-económicas. Esto no descarta casos puntuales, ni lo que podríamos considerar en algunas familias como una dieta pobre (poca diversidad de nutrientes).



En relación con las medidas adoptadas para dar respuesta a las situaciones de pobreza actual no se puede olvidar el esfuerzo de los ayuntamientos vascos, que a través de ayudas de emergencia social u otras prestaciones económicas municipales, en ocasiones de manera directa y otras con la colaboración de la sociedad civil organizada, completan el dispositivo de la Renta de Garantía de Ingresos y procuran soluciones concretas a las situaciones de vulnerabilidad social que se plantean.

VII.- Educación, ocio y participación

VII.1.- El sistema educativo vasco ha tenido a gala presentarse como un sistema fuerte, con buenos resultados y enfocado a la inclusión del alumnado. Realmente, Euskadi es la Comunidad Autónoma que más invierte en educación por alumno/alumna (4.500€ en 2012). No obstante, entre 2007 y 2012 ha visto recortada la inversión en 888€ por alumno, cifra inferior a la de la media del Estado. Parece que, además, se recupera a mejor ritmo que el resto de Comunidades Autónomas. Las partidas que más se han visto reducidas han sido la de actividades extraescolares y anexas, la de educación compensatoria y la de becas no universitarias.

Presenta buenos datos en abandono escolar temprano, que en 2015 se situaba en 9,7%. Los datos sobre resultados y competencias recogidos en diversas evaluaciones han venido siendo buenos. No obstante, ya en la Evaluación diagnóstica realizada por el Gobierno Vasco en 2015 se apuntaba cierto aumento de la desigualdad: la escuela vasca estaba compensando algo peor que lo que venía haciendo hasta esas fechas las diferencias que el alumnado trae de origen por su índice socioeconómico cultural. El último informe PISA (2016), que ha situado los resultados por debajo de la media estatal y bastante alejados de las medias europeas ha supuesto una verdadera revolución, que aún se está analizando.

En los últimos años han aparecido ciertas situaciones de “guetización” o concentración de niños y niñas de familias extranjeras en algunos centros educativos, tanto de la red pública, como concertada, pero mayoritariamente de la primera. Ciertamente, la matriculación de estos niños y niñas en esos centros se hace con los criterios generales que rigen el proceso de matriculación, lo que lleva a extender la comprensión del fenómeno (y, por tanto, la búsqueda de soluciones reales) también a la configuración de nuestras ciudades o del territorio. De poco sirve que las Comisiones Territoriales de Escolarización distribuyan bienintencionadamente entre los centros educativos de una zona escolar al alumnado de origen inmigrante si, al curso siguiente, los padres solicitarán el traslado al centro más cercano a su domicilio. Otra variable a tener en cuenta es el efecto de criterios como el de “antiguo alumno” en la admisión de los alumnos y alumnas. En todo caso, el efecto de estas situaciones de concentración –urbana y escolar-, de recortes en los programas de “compensatoria” y de la reducción en becas se está viendo reflejado en una brecha de rendimiento escolar según el origen cultural del alumnado, que [Save the Children](#) fija en una puntuación media 1,2 veces superior del alumnado nativo al extranjero.

La atención a las necesidades educativas especiales parece estar bien articulada en las etapas de escolarización obligatoria, lo que no obsta para cierto nivel de desencuentro entre lo que el sistema ofrece y lo que las familias demandan, especialmente en los casos de sobredotación y TDAH. Las demandas de apoyo se

están trasladando ahora a los estudios postobligatorios, a los que estos chicos y chicas llegan y en los que no encuentran en todas las ocasiones los mismos apoyos.

Respecto a los estudios de formación profesional, las quejas presentadas en esta institución han puesto de manifiesto el interés creciente (probablemente afectado por la dificultad de acceso al mercado laboral durante la crisis) por cursar este tipo de enseñanzas, el cual no siempre se ve satisfecho debido a la aplicación de unos órdenes de preferencia y prelación que este último curso se han visto afectados por las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2013, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), en lo relativo a las condiciones de acceso a ciclos formativos de grado medio.

Esta ley ha tenido también un impacto negativo en la oferta formativa a chicos y chicas “socialmente desfavorecidos”. La implantación de la Formación Profesional Básica, con la consiguiente desaparición de los programas de cualificación profesional inicial (PCPI) de amplia y consolidada trayectoria en Euskadi, ha convertido en un problema aquello que estaba funcionando con muy buenos resultados. Ni el Departamento de Educación, ni el subsistema de formación para el empleo están ofreciendo alternativas a jóvenes mayores de 17 años, sin estudios secundarios acreditados.

En lo relativo a becas y otros apoyos a los costes de la educación, además de la disminución de las partidas destinadas a este concepto que ya se ha mencionado, hay que referirse a la paralización de la extensión del ambicioso programa solidario de libros de texto que, con vocación de alcanzar a toda la educación obligatoria en su origen, no se ha llegado a implantar en los dos últimos años de la Educación Secundaria Obligatoria y existen dudas sobre su futuro.

En lo tocante a la convivencia escolar, la muerte de un chico en 2006 acosado por algunos compañeros de clase supuso todo un shock en la sociedad vasca y motivó la puesta en marcha de un buen número de medidas que permiten el abordaje adecuado –lo que no significa la erradicación- de este problema . Seguimiento periódico de la situación del maltrato entre iguales, planes de convivencia en todos los centros, protocolos ante las situaciones de acoso o de sospecha de él, observatorio de la convivencia... Dotados de todos estos instrumentos, los retos en la actualidad, a juicio del Ararteko, son la burocratización de todas estas herramientas –con su consiguiente pérdida de eficacia- y la respuesta a la demanda social de mejoras en la comunicación entre las familias y los centros educativos. El gran desafío, en todo caso, está en la prevención y la configuración de los centros educativos como lugares seguros y respetuosos con la diversidad.



VII.2. Uno de las estrategias que las familias afectadas por la crisis económica han seguido para hacer frente a la ausencia o disminución de sus ingresos ha sido la renuncia a participar en **actividades de ocio y culturales**. En el caso de los niños y niñas de estas familias, han visto reducido su nivel de participación en actividades extraescolares, lúdicas y recreativas, con el consiguiente impacto en sus niveles de participación social.

VIII.- Medidas especiales de protección

VIII.1. El número de menores extranjeros sin referentes familiares llegados a Euskadi entre los años 2010 a 2015 se ha mantenido bastante estable sobre los 450. No hay que olvidar, no obstante, que las llegadas más intensas de los años precedentes presentaban al inicio del periodo una red de recursos de acogida muy tensionada y unos protocolos de acogida con lagunas importantes a la hora de garantizar los derechos de estos chicos y chicas. En todo este tiempo los servicios sociales para la infancia en desprotección de las diputaciones forales han realizado un esfuerzo importante, con el resultado de que a todos los menores se les da atención inmediata –guarda provisional actualmente- , atención que se prolonga hasta el momento en el que queda determinada su edad (bien documentalmente, bien mediante Decreto Fiscal) y, en función de la misma, se procede a la asunción de la tutela o a la preparación de la salida del recurso residencial. Esta buena acogida se refleja en las cifras de tutelas: según los datos de la Fiscalía General del Estado (que se corresponden con los que esta institución tiene), en 2015 se han tutelado 321 personas menores, mayoritariamente chicos. Si ponemos el dato en relación con la población, sólo Ceuta y Melilla –con las particularidades de estos territorios- tutelan más menores (1,46 por cada 10.000 habitantes en Euskadi; 1,16 en Andalucía y muy por debajo del 0,5 de Cataluña en el resto).

Del seguimiento exhaustivo que esta institución viene realizando a la atención a estos menores se puede destacar que:

- El Registro de Menores Extranjeros No Acompañados de la Policía Nacional ha mejorado mucho su funcionamiento, aunque se siguen encontrando casos de menores que no están reseñados, a pesar de existir constancia de que han sido atendidos por sistemas de protección de otras autonomías.
- El Protocolo Marco y la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo han clarificado el proceder en la acogida de estos chicos y, sobre todo, en la valoración de la documentación que portan al llegar.
- Es el Ministerio Fiscal quien decide la necesidad de practicar pruebas para la determinación de la edad del supuesto menor, bien porque está indocumentado, bien porque existen indicios razonables para dudar de su documentación.
- El Instituto Vasco de Medicina Legal está interviniendo en aquellos casos que le son derivados de fiscalía. En Gipuzkoa hay constancia de que no todos los casos pasan por este organismo, pero sí por profesionales sanitarios especialistas que, entienden, están capacitados para emitir juicios y valoraciones al respecto. Esta institución mantiene alguna reserva respecto a esta práctica.

- No existen dudas ni resistencias a acomodar la información del decreto de fiscalía a la edad certificada con posterioridad por la documentación, aunque en ocasiones no se realiza porque no se insta ante el Ministerio Fiscal la modificación. Se evitarían así eventuales problemas administrativos futuros.
- Se está notificando adecuadamente, esto es, con resolución administrativa que puede ser recurrida, el cese de la tutela, bien por determinación de mayoría de edad dictaminada por decreto de fiscalía, bien por haber alcanzado la mayoría de edad.
- En los casos en los que los menores alcanzan la mayoría de edad sin haber conseguido la autorización de residencia, en general y aún no siendo preceptivo, se están emitiendo desde los servicios sociales que lo han tutelado recomendaciones de concesión de autorización de residencia por circunstancias excepcionales. En Álava y Bizkaia defienden la necesidad de un periodo de estancia mínimo (alrededor de 6 meses) para poder emitirlo, pues entienden que en menos tiempo es difícil disponer de datos que permitan pronunciarse al respecto. La postura de esta institución es que bien podría emitirse siempre un informe con la información que existiera – poca o mucha-, pues a quien corresponde valorar de manera conjunta toda la documentación que la persona pueda presentar es a la Subdelegación del Gobierno.
- En la Subdelegación de Gipuzkoa no se está admitiendo las solicitudes de autorización de residencia hasta que el menor no lleva 9 meses tutelado. Esta interpretación del artículo 196.1 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España -Real Decreto 557/2011, de 20 de abril-, de 9 meses como plazo mínimo no se corresponde con la respuesta dada por el Ministerio del Interior (Secretaría de Inmigración y Emigraciones) a la consulta de la Subdelegación de Gobierno de Córdoba, quien indicó que este es un plazo máximo (según recoge la Memoria 2015 de la Fiscalía General del Estado).
- Los principales problemas de los menores extranjeros no acompañados se han trasladado en estos años del momento de la llegada y la acogida a los procesos de inclusión social y apoyo a la emancipación una vez cumplida la mayoría de edad: dificultades de acceso al empleo y la vivienda, reducción de los programas formativos y de cualificación laboral a los que pueden acceder, debilidad de las prestaciones económicas y los programas articulados desde los servicios para la inclusión social. El Ararteko ha señalado en numerosas ocasiones la importancia de que las salidas de los recursos residenciales tras alcanzar la mayoría de edad deberían contar con un seguimiento y apoyo por parte de las administraciones públicas dada la vulnerabilidad de estos jóvenes que se encuentran solos sin adultos de

referencia a una edad muy joven. Esto supone fortalecer los programas de salida y emancipación, refiriéndonos claramente a programas de autonomía progresiva.

Esto supone, a su vez, trabajar con un plan individualizado de salida, que requiere ineludiblemente de la coordinación y el trabajo en colaboración de recursos, servicios, departamentos e instituciones. Sólo así se podrá garantizar el “continuo de atención” e impedir que un funcionamiento excesivamente sectorial y departamentalizado trunque, demore u obstaculice los avances conseguidos en el proceso seguido en los recursos de infancia, esto es, en los procesos de autonomía e integración social de estos jóvenes.

La cuantía de los recursos económicos contemplados en las prestaciones económicas, por otro lado, tiene un gran impacto en la situación administrativa de estos y estas jóvenes. Nos referimos concretamente a la posibilidad de renovar (o no) su autorización de residencia o de acceder a ésta por circunstancias excepcionales. Una minoración de los recursos económicos por debajo de los indicadores exigidos (IPREM) en un momento crucial de renovación o acceso a la autorización de residencia, sitúa a la persona de nuevo en situación de irregularidad administrativa y “en la casilla de salida”, dando al traste con todos los avances alcanzados hasta ese momento en el proceso de integración social y en la consolidación de su proyecto migratorio. No tiene sentido que el apoyo recibido hasta ese momento se vuelva inoperante por no poder renovar la autorización de residencia, lo que les impide acceder a un empleo.

La forma en la que se reciben estos recursos tampoco es indiferente, ni desde la óptica estrictamente económica, ni desde la educativa. Junto a los recursos económicos mínimos referidos, otro elemento fundamental en el proceso de crecimiento personal e integración social de estos jóvenes es la capacitación, tanto personal como profesional y social. Es imprescindible, en este sentido, facilitar el acceso a las competencias lingüísticas suficientes y a la cualificación profesional, que deberán tener en cuenta las características particulares de estos jóvenes y adaptar sus ritmos y formatos de la misma manera que se atiende al resto de situaciones de diversidad en el ámbito educativo. La eliminación o reducción de los programas socio-educativos y formativos a los que ya se ha aludido en el apartado de Educación, no parece caminar en este sentido y es un nuevo obstáculo en la senda de la integración.

Por último, es fundamental que haya un acompañamiento estable y referencial durante el proceso. La intensidad del acompañamiento sigue una lógica decreciente, aunque no siempre la vida transcurre de manera tan

lineal y se puedan dar momentos que requieran apoyos más intensos que los precedentes.

VIII.2. España se comprometió en septiembre de 2015 a la reubicación y reasentamiento de 17.337 **personas solicitantes de protección internacional y refugiadas** (entre las que se encuentra un buen número de niños y niñas, bien integrantes de núcleos familiares, bien sin referentes familiares) respectivamente, antes de septiembre de 2017. A 23 de enero del 2017 han llegado a España 1.034 personas; 745 personas desde Grecia e Italia a través del proceso de reubicación y 289 a través del proceso de reasentamiento, principalmente desde Líbano y Turquía. Euskadi ha recibido, hasta esa fecha, 33 personas del proceso de reubicación y 13 del de reasentamiento, entre las que hay familias con hijos e hijas.

Todas las decisiones del Estado español en el marco de actuación de los Estados de la Unión Europea se han acordado sin la participación de las Comunidades Autónomas. La falta de adaptación normativa del sistema de asilo español al sistema de asilo europeo, junto a la ausencia de un papel decisor por parte de las Comunidades Autónomas, está impidiendo que éstas tengan un papel activo en el cumplimiento de los compromisos asumidos frente a la UE respecto al cumplimiento del derecho internacional humanitario y ante las personas que solicitan refugio en Europa y sufren un drama humanitario. Actualmente la interlocución del Gobierno Español con las Comunidades Autónomas es escasa y la gestión de la acogida se lleva a cabo con organizaciones no gubernamentales (como CEAR, CRUZ ROJA, ACCEM y otras). Sin embargo, las personas tienen necesidades (educativas, sanitarias, de integración social y laboral, etc.) que deben ser atendidas desde recursos, servicios y dispositivos públicos de competencia autonómica. Las personas tienen necesidades integrales con independencia del reparto competencial.

Por parte de las Comunidades Autónomas, también desde Euskadi, se ha transmitido al Gobierno de España su voluntad de acogida y su posición frente a la situación de las personas refugiadas en Europa. En fechas cercanas, los [Defensores del Pueblo autonómicos](#) se han pronunciado públicamente, con un diagnóstico compartido y en un sentido similar al realizado por [la Defensoría del Pueblo de España](#) en 2016. Junto a las conclusiones y propuestas de esta última, que se supone serán trasladadas por ella a ese Comité directamente, las Defensorías del Pueblo autonómicas expresan, entre otras cosas, *“su convicción de que es indispensable proceder a una evaluación profunda de los motivos por los que no se ha podido ofrecer hasta ahora acogida a los solicitantes de refugio y de protección subsidiaria humanitaria en Europa y llaman a diseñar otras estrategias extraordinarias capaces de hacer frente al cataclismo humanitario al que Europa se está enfrentando”*. Entre las propuestas con las que se intenta dar un mayor grado

de concreción y operatividad a este objetivo último se encuentra la de poner en marcha mesas interinstitucionales y planes de actuación para la acogida de personas refugiadas, en los que se prevea la participación de las entidades sociales que trabajan en la acogida de las personas refugiadas. Esto es ya una realidad en Euskadi, a la que sólo le falta que lleguen personas.

VIII.3. La presencia de niños, niñas y adolescentes en la **trata de seres humanos** comienza en Euskadi a escucharse en estos últimos años, pero todavía de manera muy incipiente. Aunque existen protocolos, fundamentalmente entre la Ertzaintza – Policía autonómica- y los servicios sociales, para la atención a las víctimas de trata, éstos han sido formulados desde la perspectiva de “mujer víctima” y liderados, en consecuencia, por los organismos de protección a las mujeres en desprotección. En este sentido, bajo el foco de la atención pública sí quedaban las adolescentes, pero no los adolescentes varones, ni los hijos/hijas de las mujeres, que podían estar siendo utilizados por las redes de trata, bien para facilitar la entrada de las mujeres en el país, bien para mantener el control sobre sus madres.

Comienza a visibilizarse su presencia y la vulneración de sus derechos, pero se echa en falta una reflexión –como paso inicial- en clave de derechos de la infancia, lo que permitiría tomar conciencia de su presencia y sus necesidades, a la vez que articular las respuestas desde el paradigma del interés superior del menor.