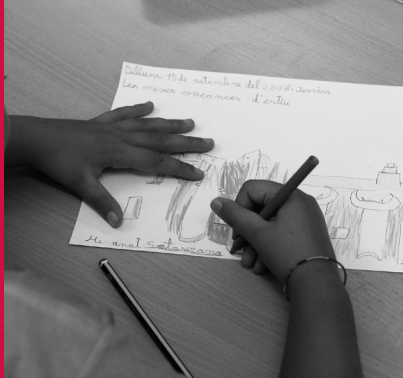




INFORME SOBRE ELS DRETS DE L'INFANT

25 ANYS DE LA CONVENCIÓ:
PRINCIPALS REPTES
PENDENTS

NOVEMBRE 2014

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME SOBRE ELS DRETS DE L'INFANT

25 ANYS DE LA CONVENCIÓ:
PRINCIPALS REPTES
PENDENTS

NOVEMBRE 2014

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Novembre de 2014

Informe sobre els drets dels infants. Novembre 2014

ISSN: 2014-7899

Dipòsit legal:

Maquetació: Síndic de Greuges

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Foto portada: © Jordi Soteras

ÍNDEX GENERAL

INTRODUCCIÓ: LA DEFENSA DELS DRETS DELS INFANTS I LA CONSIDERACIÓ DEL SEU INTERÈS PRIMORDIAL	7
1. DRET A SER ESCOLTAT: MANCANCES EN L'ESCOLTA EFECTIVA DELS INFANTS	9
FOCUS	
1. El paper de l'educador social en l'exercici del dret d'escolta i la defensa dels drets de l'infant	
2. Els dèficits en la intervenció davant les denúncies per maltractament formulades per adolescents	
2. DRET DE L'INFANT PRIVAT DEL SEU ENTORN FAMILIAR A UN RECURS ALTERNATIU: INADEQUACIÓ DELS RECURSOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓ A LES NECESSITATS DELS INFANTS ..	17
FOCUS	
1. L'ingrés i la residència de nadons en centres de protecció	
2. El dret de l'infant a un bon traspàs de nucli familiar	
3. El dret dels infants a tenir relació i contacte regular amb els pares	
3. DRET A LA PROTECCIÓ DAVANT TOTA FORMA DE MALTRACTAMENT: INVISIBILITAT DEL MALTRACTAMENT.....	33
FOCUS	
1. Les mancances en la detecció i intervenció en l'assetjament escolar	
2. La detecció de situacions de maltractament psicològic i emocional d'infants i adolescents enmig de la relació altament conflictiva dels seus pares	
4. DRETS DELS INFANTS AMB DISCAPACITAT A LA IGUALTAT D'OPORTUNITATS: DÈFICITS EN LA INCLUSIÓ	43
FOCUS	
1. L'assignació d'hores de vetlladors als centres ordinaris per a l'escolarització inclusiva	
2. El cost del menjador escolar per als infants amb discapacitat escolaritzats en centres ordinaris	
3. Els dèficits del sistema d'atenció a l'infant menor en situació de dependència	
5. DRET AL NIVELL DE SALUT MÉS ALT POSSIBLE: MANCANCES EN LA GARANTIA DEL DRET A LA SALUT MENTAL.....	53
FOCUS	
1. El protocol per a la prevenció del suïcidi	
6. DRET A UN NIVELL DE VIDA ADEQUAT: POBRESA INFANTIL	61
FOCUS	
1. Els retards en el pagament de les prestacions per fill a càrrec	
2. L'accés dels infants a serveis o quotes en funció del compliment de determinades obligacions per part dels progenitors	
7. DRET DE L'INFANT QUE ELS SEUS PARES REBIN SUPORT I ASSISTÈNCIA EN LA SEVA CRIANÇA: MANCANCES EN LES POLÍTIQUES D'ACOMPANYAMENT FAMILIAR.....	69
FOCUS	
1. L'efecte de la pressió assistencial en les polítiques locals de suport a la família	

8. DRET A LA IGUALTAT D'OPORTUNITATS EN EDUCACIÓ: MANCA D'EQUITAT DEL SISTEMA EDUCATIU.....	77
FOCUS	
1. El cost de les activitats complementàries als centres concertats com a factor de desigualtat	
9. DRET A LA IGUALTAT D'OPORTUNITATS EN EDUCACIÓ: ESCOLARITZACIÓ DESEQUILIBRADA DE L'ALUMNAT	83
FOCUS	
1. Els límits de l'autonomia pedagògica de centres: l'orientació dels projectes educatius de centre a una determinada tipologia d'alumnat	
2. Els dèficits en la determinació de la reserva de places per a alumnat amb necessitats educatives específiques	
3. L'abús de les ampliacions de ràtio com a mesura de satisfacció de la demanda en el procés d'admissió d'alumnat	
10. DRET AL LLEURE EDUCATIU: DESIGUALTATS EN L'ACCÉS	93
FOCUS	
1. L'Informe sobre el dret al lleure educatiu i a les sortides i colònies escolars	
11. QUADRE RESUM DEL SEGUIMENT DE LES RECOMANACIONS	99
12. CONSELL ASSESSOR JOVE	113
13. ENOC	115

25 ANYS DE LA CONVENCIÓ: PRINCIPALS REPTES PENDENTS

INTRODUCCIÓ

La Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, encomana al Síndic la presentació d'un informe amb relació a la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant i la legislació relativa a infància i adolescència. Enguany aquest informe coincideix amb el XXV aniversari de la Convenció, text ratificat per Espanya el 6 de novembre de 1990 i que ha estat incorporat a la legislació estatal i catalana en les diverses lleis que versen sobre els drets dels infants.

La Convenció sobre els drets de l'infant és el marc del qual han de partir tots els operadors jurídics, les administracions i els professionals que actuen amb relació als infants, i aquest marc és el que el Síndic, des de la ratificació del Tractat, ha emprat com a prisma per desenvolupar la seva funció de defensa dels drets dels infants.

Per respectar i aplicar la Convenció, el Síndic parteix del seu principi cabdal i transversal, l'interès superior de l'infant, que té una significació especial en l'obligació de l'Administració d'assegurar que la seva acció està adreçada a garantir aquest interès primordial de l'infant, donant-li prioritat i construint una societat que respongui a totes les seves necessitats.

La complexitat del principi ha derivat en una observació general específica del Comitè dels Drets de l'Infant, núm. 14 (2013). Aquesta observació el defineix com a dret de l'infant que el seu interès superior sigui una consideració primordial. Per tant, es configura com un dret substantiu, d'aplicació directa i invocable davant els tribunals. A més, també es configura com un principi amb eficàcia interpretativa i una norma de procediment, de manera que sempre que s'hagi de prendre una decisió amb relació a un infant o als infants en general cal tenir-lo en compte.

El concepte de màxima prioritat de l'interès de l'infant té una importància especial a l'hora de prendre decisions en àmbits o situacions que no estan establerts concretament en la Convenció, i fa una referència especial als infants que no viuen amb els pares i que estan sota la tutela de l'Administració, i als fills de progenitors en separació contenciosa, entre d'altres. La

rellevància de l'article rau sobretot en el fet que obliga els estats a prendre una actitud activa en l'atenció i la protecció dels infants i a regular els serveis i els recursos que els atenen.

Pel que fa a la jurisprudència espanyola, els tribunals no han estat precisos amb relació a l'aplicació d'aquest principi. Sí que cal destacar que el Tribunal Suprem (STS de 17 de setembre de 1996) considera que aquest principi vincula jutges i tribunals, tots els poders públics, i els pares i la resta de ciutadans. Des del punt de vista jurídic, però, es tracta d'un concepte jurídic indeterminat que necessita ser concretat a cada situació específica.

Cal remarcar que, si bé és positiu que es consideri vinculant, fins ara no ha estat reconegut internament com a dret substantiu, mancança que podria cobrir la reforma de la Llei orgànica de protecció del menor, que proclama l'interès superior del menor com a dret (en la línia de la doctrina del Comitè), com a principi general i també com a norma de procediment, de manera que si l'actual avantprojecte s'acaba aprovant amb aquesta redacció haurà suposat una millora en la seva conceptualització.

El Comitè sobre els Drets de l'Infant destaca com a primer element per avaluar i determinar-ne l'interès superior, l'escolta de l'opinió de l'infant en les decisions que l'afecten. També ha recomanat que l'interès superior de l'infant s'inclouï en els plans nacionals, en les polítiques d'infància, en els treballs parlamentaris, en l'acció de l'Administració i, així mateix, fa una referència especial als pressupostos en les polítiques socials.

Aquest informe recull els principals temes que el Síndic ha analitzat i supervisat en defensa dels drets dels infants per fer palesos, davant les institucions i la societat, els àmbits en què encara cal avançar per a l'assoliment d'aquests drets perquè no s'estan protegint o garantint adequadament i, fins i tot, perquè en alguns casos s'estan vulnerant.

Cadascun dels àmbits apuntats també inclou les anàlisis específiques sobre algun aspecte treballat de forma aprofundida durant el darrer any, de manera que respon alhora al caràcter d'informe anual d'infància.

1. DRET A SER ESCOLTAT: MANCANCES EN L'ESCOLTA EFFECTIVA DELS INFANTS

La Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant reconeix el dret de l'infant o adolescent a manifestar les seves opinions en els assumptes que el puguin afectar i, especialment, el dret a ser escoltat en qualsevol procediment judicial o administratiu que l'afecti. Aquest dret també és una obligació dels poders públics, que en tot moment l'han de garantir com un element indispensable per determinar l'interès superior de l'infant (art.3) i garantir el màxim respecte i gaudi dels seus drets.

El dret a ser escoltat ha d'anar més enllà de l'expressió verbal de la voluntat i les opinions de l'infant i del fet que aquestes es tinguin en compte. L'escolta s'ha d'entendre en un sentit molt més ampli, tenint en compte les necessitats i les demandes verbals i no verbals dels infants, i els signes físics o psíquics que aquests infants puguin presentar en qualsevol situació.

L'ordenament jurídic català, tant en lleis integrals com en la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, o en normes sectorials en l'àmbit educatiu o de la protecció, amb caràcter general, ha recollit aquest dret.

Així, la Llei 14/2010 incorpora en el capítol II, com a principi rector, "el dret dels infants i adolescents, d'acord amb llurs capacitats evolutives i amb les competències assolides, i en qualsevol cas a partir dels dotze anys, han d'ésser escoltats tant en l'àmbit familiar, escolar i social com en els procediments administratius o judicials en què es trobin directament implicats i que aboquin a una decisió que n'afecti l'entorn personal, familiar, social o patrimonial". La Llei reconeix aquest dret a tots els infants i, en qualsevol cas, a partir dels dotze anys. Aquesta previsió s'ha d'interpretar en sentit ampli, de manera que sempre que sigui possible i no afecti el seu interès superior, l'infant ha de ser escoltat i, en qualsevol

cas, a partir dels dotze anys. La regla general ha de ser l'escolta, i l'excepció haurà de ser motivada. Dit d'una altra manera, els estats han de pressuposar que l'infant té capacitat per formar-se les seves pròpies opinions i reconèixer que té dret a expressar-les. No correspon a l'infant provar primer que té aquesta capacitat.¹ A més, aquesta opinió s'ha d'expressar lliurement, sense que sigui manipulat ni estigui subjecte a influència o pressió indeguda.

D'altra banda, s'han adoptat algunes mesures que tenen la finalitat de donar compliment a aquestes previsions, com ara la creació del Consell Nacional dels Infants i els Adolescents de Catalunya (CNIAC) i els consells de participació territorial i nacional. En l'àmbit de la protecció, la Carta dels drets i els deures dels nens, nenes i adolescents que viuen en centres, recull, entre d'altres, el dret dels infants i adolescents a queixar-se i a presentar reclamacions, suggeriments i peticions, i els mecanismes per fer-ho.

Tanmateix, els infants i adolescents a Catalunya continuen patint dèficits importants en el dret a ser escoltats en els àmbits de la seva vida quotidiana, com ara en l'àmbit escolar, de la protecció o en l'àmbit judicial, entre d'altres. En definitiva, si bé formalment (tot i que amb insuficiències) les normes reconeixen l'obligació d'escoltar l'infant, en general, els serveis que atenen els infants no han interioritzat el canvi de paradigma que implica la Convenció:²

- En qualsevol decisió que es prengui s'ha de tenir en compte l'interès superior de l'infant com a consideració primordial per a qualsevol decisió que l'afecti (art.3).
- Per determinar aquest interès superior, el primer que s'ha de fer és escoltar l'infant en totes les decisions que l'afectin.

Aquest nou paradigma suposa establir noves relacions entre adults i infants. Tanmateix, sovint es prenen decisions (no sempre tenint l'interès superior de l'infant com a consideració primordial) sense escoltar l'infant.

¹ Observació general 12 (2009). El dret de l'infant a ser escoltat. Comitè dels Drets de l'Infant, 51. Període de sessions, III.A.1

² Observació general 14 (2013) sobre el dret de l'infant a que el seu interès superior sigui una consideració primordial (article 3.1), 62 període de sessions.

Perquè això sigui possible, el Comitè considera que s'han d'adoptar cinc mesures per garantir aquest dret:³

- Els responsables d'escoltar l'infant s'han d'assegurar que estigui informat sobre el dret a expressar la seva opinió i també sobre els efectes de les seves opinions.
- L'escolta s'ha de fer en un context propici que inspire confiança.
- S'ha de poder avaluar la capacitat de l'infant per formar-se un judici propi (s'han d'establir bones pràctiques per poder fer-ho) i, en cas que en sigui capaç, les decisions han de tenir en compte les opinions de l'infant com a factor destacat en la resolució de la qüestió.
- L'encarregat d'adoptar decisions ha d'informar l'infant del resultat del procés i l'ha d'informar de com s'han tingut en compte les seves opinions.
- Els infants han de tenir garantit per llei procediments de denúncia i vies de recurs, s'han de poder adreçar a un defensor o a una persona amb funcions anàlogues a totes les institucions dedicades als infants.

El dret d'escolta de l'infant s'ha d'observar en els diversos àmbits on creix, es desenvolupa i aprèn. La recomanació número 13 fa un èmfasi especial en l'àmbit familiar, i estableix obligacions específiques de les administracions per formar pares, tutors i educadors. Amb relació a les mesures d'acolliment destaca el dret de l'infant a expressar la seva opinió i que sigui tinguda en compte en cas de recursos institucionalitzats.

En concret, l'observació posa èmfasi en la necessitat que l'infant disposi d'informació de la mesura d'acolliment, que sigui escoltat a l'hora d'establir els serveis de protecció. Específicament, en aquest àmbit, es disposa que el defensor de l'infant o una inspecció específica pugui escoltar les opinions de l'infant per determinar en quina mesura se l'escolta i es tenen en compte les seves opinions. Pel que fa a l'àmbit de l'educació, el Comitè considera fonamental el dret

d'escolta i observa amb preocupació l'autoritarisme, la discriminació, la falta de respecte i la violència continuada en moltes escoles del món. En aquest sentit, recomana que en tots els entorns docents es promogui el paper actiu de l'infant en un entorn d'aprenentatge participatiu, de manera que es tinguin en compte les opinions d'infants i pares en la planificació dels plans d'estudi i programes escolars, que el clima social estimuli la cooperació i el suport mutu, que s'elimini la discriminació, que es faci prevenció de l'assetjament i que s'eliminin les mesures disciplinàries en què no es respecti el dret de l'infant a ser escoltat.

De l'experiència del Síndic, se'n desprèn que el dret a ser escoltat no és present en la majoria dels àmbits públics en què s'ha d'aplicar.

A continuació, s'exposen alguns dels àmbits principals:

En l'àmbit escolar, el Síndic ha observat dèficits importants en la garantia del dret de l'infant a ser escoltat. En primer lloc, decisions que afecten els infants de manera especialment intensa, com ara les relatives al dret a ser escolaritzats de manera inclusiva, s'adopten sense haver escoltat ni tingut en compte l'opinió de l'infant afectat. Sovint també es vulnera el dret dels infants a ser escoltats en casos de conflictes escolars entre iguals o entre professors i alumnes o quan se'ls imposa una sanció. D'altra banda, més enllà de les situacions que afecten directament un infant en concret, en general la participació dels alumnes en la programació d'activitats de lleure i activitats formatives és clarament insuficient.

També es detecten dèficits de l'escolta de l'infant en procediments judicials relacionats amb conflictes familiars, sobretot en el cas de separacions i divorcis conflictius, en què sovint infants que es veuen clarament afectats per les decisions dels tribunals (custòdia o règim de visites) no són degudament escoltats ni es tenen en compte les seves opinions.

Així mateix, en l'àmbit de protecció de la infància, és freqüent que s'adoptin mesures

³ Observació general 14 (cit), III, A.2

de protecció sense que l'infant en conegui suficientment l'abast, sense que se l'escolti ni es tingui en compte la seva opinió.

D'altra banda, el Síndic ha observat, per mitjà de les queixes, les visites als centres i els qüestionaris que els infants i els adolescents en el sistema de protecció no sempre tenen a l'abast un procediment que

els garanteixi l'accés efectiu i en condicions adequades a la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA) o a altres organismes de supervisió com ara el Síndic de Greuges o la Fiscalia. Hi ha centres (més de la meitat) que manifesten que aquests procediments no estan escrits i que no disposen d'un protocol perquè els infants i els adolescents puguin presentar queixes.

RECOMANACIONS

- Els poders públics han de promoure una participació més activa dels infants i els adolescents i han d'adoptar les mesures necessàries per remoure els obstacles que dificulten el dret d'escolta dels infants i adolescents en totes les decisions que els afectin, tenint en compte l'Observació general núm. 12 del Comitè dels Drets de l'Infant (dret a ser escoltat).
- Els professionals que treballen amb els infants han de tenir la màxima preparació perquè es pugui fer efectiva una escolta real de l'infant o adolescent de manera directa i indirecta, i adequada a les característiques de l'infant. L'escolta ha de ser el primer element per determinar quin és l'interès superior de l'infant en tota decisió que l'afecti.
- El professional que adopti una decisió sobre l'infant l'ha d'informar del resultat del procés i de com s'han tingut en compte les seves opinions en la presa de decisions o, en cas contrari, cal que li expliqui de manera motivada per què no s'han tingut en compte o s'han tingut en compte parcialment.
- L'infant o adolescent ha de ser escoltat en totes les decisions escolars, tant pel que fa a l'escolarització com als procediments sancionadors o als conflictes escolars.
- En cas de processos judicials de separació o divorci, s'ha de facilitar als infants i els adolescents la informació sobre les possibles decisions judicials que es poden adoptar i les seves conseqüències i, així mateix, garantir-los el dret a ser escoltats i a expressar les seves opinions lliurement i que aquestes es tinguin en compte.
- Els infants han de tenir garantits per llei procediments de queixa i vies de recurs, s'han de poder adreçar a un defensor dels seus drets. Aquest dret ha d'estar especialment garantit en situacions de vulnerabilitat, com ara en el cas dels infants dins el sistema de protecció, i en condicions de seguretat i confortabilitat per als infants, sense la intervenció dels centres o dels acollidors.
- S'ha d'afavorir la divulgació dels drets dels infants perquè els coneguin la població general i els mateixos infants considerats com a subjectes actius.

FOCUS 1

El paper de l'educador social en l'exercici del dret d'escolta i la defensa dels drets de l'infant

L'educador social és un professional que duu a terme una intervenció socioeducativa, en aquest cas amb infants i els seus contextos, amb la finalitat que assoleixin un ple desenvolupament personal i social i participin de manera responsable en els diversos àmbits socials i comunitaris.

Aquesta tasca, per tant, sempre ha d'estar encaminada a cercar i protegir l'interès superior dels infants amb qui treballa, finalitat que han de perseguir a la vegada també totes les actuacions que concerneixen l'infant i que porten a terme els poders públics, d'acord amb l'article 3 de la Convenció de les Nacions Unides sobre drets de l'infant.

En aquest sentit, els encàrrecs de l'educador i de l'Administració, especialment quan aquesta última exerceix la protecció d'un infant en situació de desemparament, han de confluir. No obstant això, hi ha casos de què el Síndic té constància que aquests encàrrecs, lluny de confluir, aparentment entren en conflicte.

Els educadors socials com a referents, confidents, testimonis i actors de l'acció educativa que s'ofereix als centres de protecció actualment existents a Catalunya sovint són la veu de l'infant, que no disposa de les eines ni els recursos per fer arribar les seves queixes i suggeriments al tutor, al director del centre, a la DGAIA o al mateix Síndic. Són aquests educadors que poden denunciar i denunciïen situacions de possible mala praxi i, fins i tot, de maltractaments als infants amb qui treballen.

El mateix codi deontològic de l'educadora i educador social aprovat per l'Associació Estatal d'Entitats d'Educació Social (ASEDES) l'any 2006 preveu que l'educador informi l'equip o institució sobre les irregularitats comeses per algun membre de l'equip quan perjudiquin la dignitat i el respecte de les persones en el seu exercici professional, i també que informi el col·legi professional sobre les irregularitats comeses per la institució on fa la seva feina (articles 21 i 23).

Així mateix, els estàndards de qualitat en acolliment residencial (EQUAR) promoguts i publicats pel Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat recullen en l'estàndard 8, de seguretat i protecció, la funció d'advocacia social, i especifiquen que els professionals que treballen amb la infància han de desenvolupar un compromís personal per a la defensa dels drets dels infants i joves que atenen i que l'equip professional de la llar assumeix implicació personal en la defensa dels drets i els interessos dels joves davant de qualsevol situació injusta.

El deure de control i protecció contra qualsevol tipus de maltractament a l'infant que exerceix l'Administració en aquests centres ha de ser igualment estricte, tant en centres de titularitat pública com en centres concertats, d'acord amb l'article 19 de la Convenció i l'article 8 de la Llei 14/2010.

I, en aquesta qüestió, als educadors, com a professionals que tenen la missió de vetllar per la garantia dels drets i també pel compliment dels deures dels infants amb qui treballen, també se'ls ha de reconèixer aquesta funció de control i garantia als centres.

Per aquest motiu, l'article 100 de la Llei 14/2010 preveu que els ciutadans que tenen coneixement de la situació de risc o desamparament en què es troba un infant o adolescent tenen el deure de comunicar-ho als serveis socials bàsics, especialitzats o del departament competent en matèria de protecció dels infants i els adolescents, al més aviat possible, perquè en tinguin coneixement i que l'Administració ha de garantir la confidencialitat de la identitat de la persona que porta a terme aquesta comunicació.

Contràriament, els educadors que denuncien situacions en què consideren que hi ha hagut irregularitats en l'actuació per part d'equips directius de determinats centres que poden haver afectat i vulnerat drets dels infants que hi resideixen en alguns casos poden patir conseqüències laborals com ara l'acomiadament.

Aquesta situació es pot entendre en un context en què els interessos dels educadors i el de les entitats que regeixen els centres a qui s'encomana l'atenció dels infants no conflueixen en la persecució de l'interès superior de l'infant.

Sense entrar a valorar si la denúncia de l'educador sempre pot donar lloc a detectar irregularitats o si, per contra, s'acaba resolent que l'actuació realitzada al centre denunciat ha estat adequada i la denúncia no fonamentada, la seva acció de denúncia en si hauria d'estar protegida laboralment, com ho està davant dels tribunals la represàlia davant dels actes d'un treballador pel fet d'exercir els seus drets de reclamació contra l'empresa per a qui treballa, ja que els interessos que s'han de protegir són superiors: la garantia dels drets dels infants que esgrimeix.

Jurisprudència extensa del Tribunal Suprem i també del Tribunal Constitucional (STC 10/2011 i 55/2004, entre d'altres) ha entès que la garantia d'indemnitat, com a tutela vertebrada per l'ordenament jurídic tendent a protegir l'accionant de drets laborals o funcionaris de tota empresa o Administració pel mer fet d'haver pretès accedir als tribunals per a la defensa dels seus drets, està integrada dins l'article 24 de la Constitució espanyola i forma part del dret a la tutela judicial efectiva.

En aquest sentit, declara nul aquell acomiadament o actuació de l'empresa o administració encaminada a represaliar la reclamació d'un dret feta per un treballador, sigui pertinent i ajustada a dret o no la pretensió inicial del treballador.

En el mateix sentit, d'acord amb l'interès superior de l'infant i la funció de l'educador com a garant dels drets dels infants residents en centres sota la tutela de l'Administració, aquest hauria d'estar protegit en aquesta acció de denúncia, independentment del resultat final de les actuacions d'investigació que se'n desprenguin.

RECOMANACIONS:

- Protegir la situació jurídica de l'educador perquè pugui dur a terme la seva tasca de protegir l'interès superior dels infants amb qui treballa.
- Fomentar l'escolta de l'educador per part de la DGAIA en la tasca de supervisió dels centres de protecció.

FOCUS 2**Els dèficits en la intervenció davant les denúncies per maltractament formulades per adolescents**

La protecció d'infants i adolescents contra les situacions de violència requereix, entre altres mesures, l'establiment de canals específics als quals es puguin adreçar de manera confidencial i segura per comunicar les situacions de maltractament o de tracte inadequat que els afectin.

La Convenció obliga els estats a establir programes per detectar els maltractaments i perquè siguin investigats per professionals especialitzats, i l'Estudi de les Nacions Unides sobre la violència contra els infants (A/61/299) recomanava que s'establissin mecanismes segurs, ben publicitats, confidencials i accessibles per als infants i altres persones per denunciar la violència contra els infants.

A Catalunya el telèfon Infància Respon és un servei d'atenció telefònica per a la prevenció i la detecció dels maltractaments a infants i adolescents.

Tanmateix, el Síndic ha rebut queixes que han posat de manifest l'existència de dèficits en la resposta que han rebut d'aquest servei, i també d'altres institucions del sistema de protecció, adolescents que havien denunciat la situació de desemparament en què es trobaven.

Així, el Síndic ha observat amb preocupació que en tres queixes rebudes els adolescents relataven situacions que la Llei 14/2010 considera desemparament, com ara l'abandonament dels progenitors en un dels casos i l'existència de maltractaments físics o psíquics en els altres. En dos d'aquests casos, a més, hi havia antecedents d'intervencions per causa de maltractaments en el nucli familiar (en un cas el Síndic ja havia demanat una intervenció immediata de l'equip d'atenció a la infància i l'adolescència competent). Malgrat això, es van orientar els nois perquè s'adrecessin als serveis socials. En el tercer cas, els serveis de protecció havien derivat la intervenció a l'ajuntament competent perquè, malgrat el relat de maltractament físic de l'adolescent recollit per un centre hospitalari, no hi havia evidència de lesions físiques.

Un cop comunicats aquests casos a l'Administració, en dos es va confirmar l'existència d'una situació de desemparament i es va assignar als adolescents un recurs alternatiu a la família de forma immediata.

En un tercer cas, la comprovació efectuada a instància del Síndic no va confirmar la situació de desemparament. Malgrat això, el Síndic va considerar

que la intervenció dels serveis de protecció podia vulnerar els drets de l'adolescent, ja que van requerir l'enviament de la Policia al domicili, per la qual cosa no es va complir la garantia de confidencialitat ni el requeriment que els professionals tinguin formació específica en situacions de risc i maltractament infantil.

RECOMANACIONS

- Els professionals que atenen infants i joves han de tenir formació especialitzada sobre indicadors de risc i de maltractament i sobre drets dels infants. Així mateix, l'actuació d'aquests professionals i el funcionament dels serveis ha de ser objecte d'una supervisió adequada de l'Administració.
- S'ha de garantir que els infants i els adolescents puguin ser escoltats en condicions adequades, de manera confidencial, accessible i segura. El dret dels infants i els adolescents a ser protegits de les situacions de violència porta implícit el dret a ser escoltats i que es tinguin en compte les seves manifestacions, que haurien de ser comprovades per professionals amb formació especialitzada.

2. DRET DE L'INFANT PRIVAT DEL SEU ENTORN FAMILIAR A UN RECURS ALTERNATIU: INADEQUACIÓ DELS RECURSOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓ A LES NECESSITATS DELS INFANTS

L'article 20 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant estableix que els infants privats temporalment o permanentment del seu entorn familiar tenen dret a la protecció i l'ajuda especials de l'estat i que els estats han d'assegurar una atenció alternativa a aquests infants.

L'aplicació de mesures de protecció als infants i adolescents que no poden viure al seu nucli familiar ha de garantir, a més, la resta de drets que els reconeix la Convenció, especialment el dret a ser escoltats (art. 12), el dret que la mesura adoptada es revisi periòdicament (art. 25) i el dret que el seu interès sigui la consideració primordial a l'hora d'aplicar-la (art. 3).

A Catalunya, la Llei 14/2010, sobre els drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència,

estableix quines són les mesures de protecció dels infants i adolescents deseparats (acolliment familiar simple, permanent, en unitat convivencial d'acció educativa, en centre o preadoptiu, i també altres mesures) i estableix que sempre que sigui possible les mesures d'acolliment tenen preferència respecte a les que comporten l'internament de l'infant en un centre. Aquesta preferència deriva de la mateixa Convenció sobre els drets de l'infant, que quan enumera els recursos alternatius a la família esmenta l'acolliment en institucions en darrer terme (darrere de l'acolliment en família) només en cas que sigui necessari.

El caràcter prioritari que estableix la Llei de l'acolliment familiar, però, no té traducció en la realitat del sistema de protecció, atès el baix pes que aquesta mesura de protecció té a Catalunya i per la tendència creixent que ha experimentat en la darrera dècada l'acolliment residencial, amb un increment dels infants acollits en centres residencials, tant en valors absoluts com en valors relatius. En relació amb l'any 2002, actualment hi ha, proporcionalment, més infants atesos en l'àmbit residencial que en acolliment familiar, del 30,8% al 38,5% (vegeu la taula 1).

Taula 1. Evolució de l'acolliment familiar i residencial a Catalunya (2002-2014)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Infants en centre residencial	1.813	1.822	1.868	2.101	2.396	2.456	2.516	2.621	2.749	2.701	2.764	2.706	2.720
%	30,8	29,8	30,5	32,3	34,1	33,6	33,8	33,4	34,4	37,4	39,3	38,2	38,5
Infants acollits en família aliena	467	514	538	589	635	669	704	801	885	924	958	966	956
%	7,9	8,4	8,8	9,1	9	9,1	9,4	10,2	11,1	12,8	13,6	13,7	13,5
Infants acollits en família extensa	2.264	2.392	2.322	2.307	2.355	2.482	2.477	2.627	2.773	2.944	2.464	2.467	2.468
%	38,5	39,1	37,9	35,5	33,6	33,9	33,2	33,5	34,7	40,8	35,0	34,9	35,0
Altres	1.337	1.391	1.400	1.501	1.632	1.706	1.753	1.796	1.578	648	854	927	912
%	22,7	22,7	22,8	23,1	23,3	23,3	23,5	22,9	19,8	9,0	12,1	13,2	12,9
Infants en protecció per la DGAIA	5.881	6.119	6.128	6.498	7.018	7.313	7.450	7.845	7.985	7.217	7.040	7.076	7.056
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Font: Departament de Benestar Social i Família.

Nota: les dades corresponen al mes desembre, a excepció de l'any 2014, en què són del mes de setembre. En relació amb l'acolliment en família extensa, cal tenir present que l'any 2012 es produeix un canvi de sèrie a causa de la modificació dels sistemes d'informació de la DGAIA (en les dades anteriors a l'any 2012 hi havia casos duplicats). La categoria "Altres" incorpora els infants en acolliment preadoptiu, els infants atesos en la pròpia família (que amb l'entrada en vigor de la Llei 14/2010 desapareixen) i els joves amb mesures corresponents a expedients assistencials.

Les dades de què disposa el Síndic posen de manifest que una part dels infants i adolescents dins el sistema de protecció no tenen assignat el recurs alternatiu a la família més adequat a les seves necessitats, si es considera com a tal el proposat per l'equip tècnic que ha fet l'estudi i la proposta respecte de la seva situació.

En aquest sentit, les mancances afecten, d'una banda, l'assignació de famílies acollidores, la qual cosa fa que infants amb proposta d'acolliment o que podrien estar acollits mentre es fa l'estudi de la seva situació s'estiguin en centres; i, de l'altra, l'assignació de places de centre residencial que s'ajustin a les necessitats específiques dels infants i adolescents.

Segons les dades facilitades pels equips d'atenció a la infància i l'adolescència (EAIA) l'any 2013, al voltant del 6% dels infants amb proposta de mesura (com a mínim 314 infants tutelats) tenia una mesura adoptada que no coincidia amb la proposta feta pels EAIA (vegeu la taula 2). Aquesta dada és especialment elevada a la província de Girona (13,2%). Segons les dades disponibles, d'aquests infants amb mesura no coincident amb la proposta, com a mínim 209 estan en un CRAE en espera d'una família aliena i 22 més en espera de plaça en un CREI.

Les dades facilitades pels centres residencials són força coincidents amb les dels EAIA i assenyalen, per exemple, que l'any 2013 244 infants estaven en CRAE pendents d'acolliment familiar o que 23 més estaven en espera d'un CREI. Més globalment, aquestes dades posen de manifest que una proporció molt significativa d'infants residents en centres està en espera d'un altre recurs d'acolliment residencial o familiar: estan pendents d'un altre recurs el 20,2% (349) dels infants residents en CRAE, el 36,5% (195) dels infants residents en centres d'acolliment, el 17,0% (16) dels infants residents en CREI i el 9,3% (10) dels infants residents en cases d'infants. En total, doncs, 570 infants residents en centres residencials

estan pendents d'un altre recurs, 349 dels quals estan pendents d'un acolliment familiar (vegeu la taula 4).

A més, segons les dades facilitades pels EAIA, hi ha al voltant de 250 infants pendents d'estudi, xifra que s'aproxima a la "llista d'espera" dels EAIA, i 300 infants més amb proposta pendent d'assignació, més de la meitat pendent d'una família aliena (vegeu la taula 3).

Cal tenir present, a més, que la manca de recursos adequats també condiciona la formulació de propostes de recurs per part dels professionals. Així, segons reflecteixen les dades, de vegades el recurs assignat als infants i adolescents, tot i que s'ajusti a la proposta formalitzada pels tècnics, no és el més adequat per al seu interès perquè els professionals, coneixedors de la insuficiència d'alguns recursos, fan la proposta que pot resultar viable en lloc de la que es podria considerar idònia i, per tant, més ajustada a les necessitats dels infants.

Segons les dades facilitades pels EAIA l'any 2013, un 4,9% dels infants amb proposta de mesura protectora, que afecta com a mínim 251 casos, tenen una proposta feta pels EAIA que no és considerada idònia per aquests mateixos equips tècnics (vegeu la taula 2). Novament, la província de Girona és la que presenta nivells més elevats de no-idoneïtat de les propostes (7,8% dels casos).

Cal recordar que l'any 2009 el Síndic va presentar l'informe *La protecció de la infància en situació d'alt risc social a Catalunya*. L'informe contenia dades facilitades pels EAIA i els centres residencials que evidenciaven una millora en la prevalença de la no-coincidència de la proposta amb la mesura adoptada, que afectava aleshores aproximadament el 20% dels casos, però també dades de nivells similars de no-idoneïtat en la proposta formulada pels EAIA, del 5%, i d'infants en CRAE pendents d'algun altre recurs, del 24,5% (340).

Taula 2. Infants atesos per EAIA en funció de la idoneïtat de la mesura protectora per àmbit territorial (2013)

	N	%	BCN ciutat	%	BCN comar- ques	%	Girona	%	Lleida	%	TGN	%	Terres de l'Ebre	%
Infants amb proposta de mesura protectora	5.909	100,0	1.329	100,0	2.430	100,0	357	100,0	379	100,0	306	100,0	298	100,0
Proposta idònia	4.848	95,1	1.271	95,6	2.284	94,0	329	92,2	370	97,6	304	99,3	290	97,3
Proposta no idònia	251	4,9	58	4,4	146	6,0	28	7,8	9	2,4	2	0,7	8	2,7
Coincidència de la proposta amb la mesura adoptada	4.785	93,8	1.245	93,7	2.312	95,1	310	86,8	346	91,3	282	92,2	290	97,3
No coincidència de la proposta amb la mesura adoptada	314	6,2	84	6,3	118	4,9	47	13,2	33	8,7	24	7,8	8	2,7
CRAE en comptes de família aliena	209	-	55	-	82	-	27	-	23	-	20	-	2	-
CRAE en comptes de CREI	22	-	10	-	6	-	6	-	-	-	-	-	-	-
Família extensa en comptes de CRAE	3	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Família extensa en comptes de família aliena	3	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Altres	77	-	15	-	29	-	14	-	10	-	4	-	5	-

Font: elaboració pròpia a partir de dades facilitades pels EAIA.

Nota 1: les dades poden contenir informació de casos duplicats entre EAIA.

Nota 2: la taula no conté les dades dels següents EAIA: Central Barcelona, les Corts-Sant Gervasi-Sarrià, Badalona, Bages-Berguedà, Mataró, Terrassa, Vallès Occidental, la Selva, Segrià-la Noguera, Municipal Tarragona i Reus.

Taula 3. Infants atesos per EAIA en funció de l'estat de la proposta (2013)

	N	%
Infants atesos per EAIA	12.584	100,0
Pendents d'estudi	248	2,0
En estudi	2.350	18,7
Amb proposta de mesura pendent d'aprovar	202	1,6
Amb proposta rebutjada per la DGAIA	63	0,5
Amb proposta pendent d'assignació	301	2,4
Família extensa	9	0,1
Família aliena	151	1,2
Família preadoptiva	35	0,3
CA	26	0,2
CRAE	52	0,4
CREI	22	0,2
Cases d'infants	3	-
No consta	3	-
Amb proposta ja aplicada	6.850	54,4
Compromís socioeducatiu	1.526	12,1

Font: elaboració pròpia a partir de dades facilitades pels EAIA.

Nota 1: les dades poden contenir informació de casos duplicats entre EAIA.

Nota 2: en el cas dels infants amb proposta pendent d'assignació, la taula no conté les dades dels següents EAIA: Bages-Berguedà, la Selva, Municipal Tarragona i Raval Sud.

Taula 4. Infants residents en centres pendents d'accedir a altres recursos (2013)

	CA	CRAE	CREI	Cases d'Infants
Infants pendents d'accedir a un altre recurs	195	349	16	10
% sobre infants acollits	36,5	20,2	17,0	9,3
Retorn família	-	-	6	-
Acolliment familiar (família extensa)	25			
Acolliment familiar (família aliena)	44	244	4	4
Acolliment preadoptiu	28			
CRAE	87	-	5	4
CREI		23	-	2
Altres	-	75	-	-
NS/NC	11	7	1	-

Font: elaboració pròpia a partir de dades facilitades pels EAIA.

Nota: les dades contenen la informació facilitada pels centres d'acolliment, CREI i cases d'infants existents a Catalunya i també per un total de 95 CRAE.

Algunes de les condicions estructurals del sistema protector que reforcen aquesta inadequació del recurs tenen a veure amb:

- **La infrautilització de l'acolliment d'urgència i diagnòstic**, recurs previst en substitució de l'ingrés en centre d'acolliment amb la finalitat d'exercir l'atenció immediata i transitòria dels infants i adolescents desemparats, mentre es fa l'estudi i es determina la mesura de protecció més adequada. L'any 2014, per exemple, només 55 infants van ser donats d'alta en acolliment familiar en urgència i diagnòstic (vegeu la taula 5).

La valoració de l'existència d'aquest recurs és molt positiva des de la perspectiva dels drets

dels infants, ja que ofereix una alternativa a l'ingrés en centre per als nadons i infants petits (la majoria entre zero i tres anys) que han de ser temporalment separats de la seva família mentre es fa l'estudi de la seva situació. Tot i així, es tracta d'un recurs encara poc utilitzat si es tenen en compte les dades obtingudes a partir de qüestionaris, que posen de manifest la presència significativa de nadons i infants de fins a sis anys als centres d'acolliment.

Atesos els bons resultats d'aquest recurs, és difícil d'entendre que no s'acabi d'impulsar i que encara sigui pràcticament testimonial.

Taula 5. Evolució de les altes en acolliment familiar a Catalunya (2009-2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Altes en acolliment familiar	210	178	218	200	151	132
Urgència i diagnòstic	84	65	85	94	58	55
Simple	6	10	23	26	44	43
Permanent	119	102	103	77	33	28
UCAE	1	1	7	3	16	6

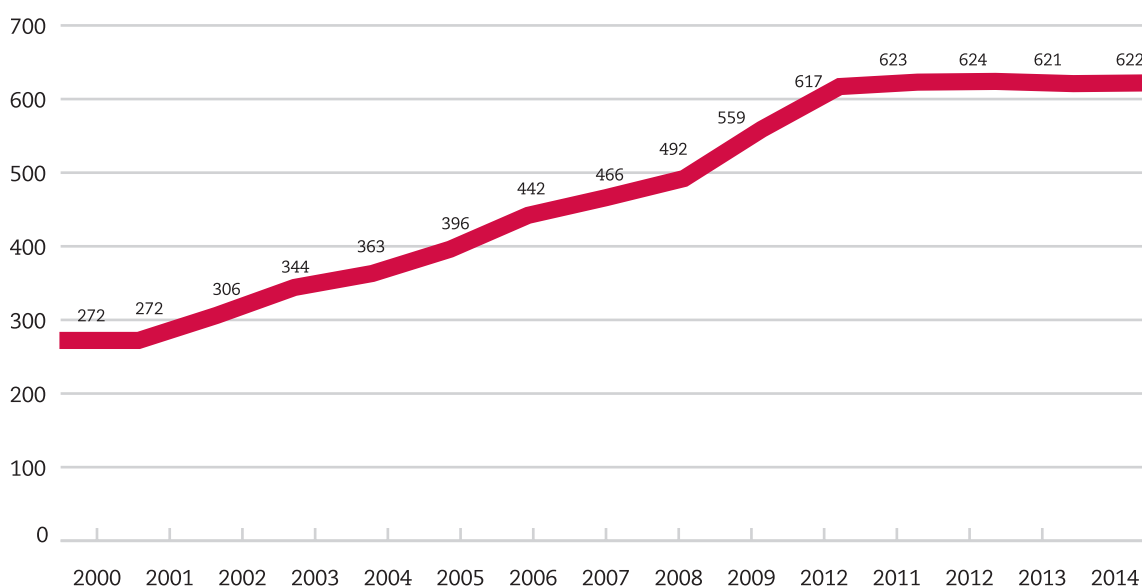
Font: Departament de Benestar Social i Família.

Nota: les dades corresponen al mes desembre, a excepció dels anys 2013 i 2014, en què són del mes de setembre.

• **La manca estructural de famílies acollidores**, que fa que l'acolliment simple en família aliena, malgrat les previsions normatives, es mantingui al llarg del temps com una mesura subsidiària respecte de l'acolliment en centre residencial.

Les dades facilitades per l'ICAA posen de manifest que, si bé el conjunt de famílies acollidores s'ha incrementat en la darrera dècada (de 272 famílies acollidores l'any 2000 a 622 l'any 2014, mes de setembre), la qual cosa ha permès minorar la ràtio d'infants

tutelats en el sistema de protecció per família acollidora (tot i l'increment d'infants dins del sistema), hi ha nombrosos infants pendents d'un acolliment familiar simple. Segons les dades facilitades per l'ICAA, el setembre de 2014 hi havia 138 infants, de 104 unitats familiars de procedència, pendents d'un acolliment familiar simple i 177 d'acolliment permanent. La manca de disponibilitat del recurs provoca, entre d'altres, llargs períodes d'institucionalització dels infants als centres, quan aquesta no és la mesura proposada (vegeu el gràfic 1 i la taula 6).

Gràfic 1. Evolució de les famílies acollidores a Catalunya (200-2013)

Font: elaboració amb dades del Departament de Benestar Social i Família

Nota: les dades de 2013 i 2014 corresponen al mes de setembre.

Taula 6. Evolució de la ràtio d'infants protegits per la DGAIA per família acollidora a Catalunya (2002-2013)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ràtio d'infants tutelats per família acollidora	19,2	17,8	16,9	16,4	15,9	15,7	15,1	14,0	12,9	11,6	11,3	11,4	11,3

Font: Departament de Benestar Social i Família.

Nota: les dades corresponen al mes desembre, a excepció de l'any 2014, en què són del mes de setembre.

Precisament, en els darrers informes el Síndic ha assenyalat que una de les principals causes de l'allargament de l'estada d'infants tutelats en centres és la manca de famílies acollidores alienes per donar resposta a les propostes elaborades. La diferència entre les sol·licituds i les famílies disponibles és tan gran que provoca una privació del recurs idoni per a un nombre significatiu d'infants tutelats. El Síndic ha pogut observar, en les visites realitzades als centres, que un nombre important dels infants que hi viuen tenen vigent una proposta de mesura d'acolliment familiar en família aliena que ha estat una i altra vegada renovada per part de l'EIAA sense resultat positiu.

Respecte de la disponibilitat de famílies acollidores, de vegades l'Administració al·lega que no hi ha cap família disponible per a un infant de sis anys a causa de l'edat (el departament considera acolliment especialitzat quan els infants són més grans de sis o set anys), del retard en el desenvolupament, del fet de tenir germans, circumstàncies que ni són especials, ni són alienes a la mateixa situació de desemparament.

En el cas de l'edat, encara és més preocupant que es consideri la necessitat d'un acolliment especialitzat (o professional) a partir dels sis o set anys, ja que sovint la proposta d'acolliment s'ha fet quan l'infant era més petit i ja es trobava en un centre residencial. L'espera ha estat causada, en la majoria dels casos, per falta de famílies suficients, per l'existència de germans encara no valorats, per l'oposició dels pares i altres factors totalment aliens al dret de l'infant a tenir el recurs que millor l'ajudi a créixer.

Tanmateix, la manca de famílies acollidores no afecta únicament els infants més grans, sinó que el Síndic també ha pogut constatar l'elevada presència de nadons i infants de fins a sis anys que romanen als centres, la qual cosa contravé la recomanació generalitzada dels experts, en el sentit que un entorn familiar permet donar millor resposta a les necessitats dels infants d'aquesta edat.

En aquest sentit, no sembla acceptable que l'Administració no ofereixi a un infant desemparat el recurs que necessita perquè no ha creat un cos de famílies acollidores preparades per atendre'l i perquè no prioritza l'accés dels infants a aquest tipus de recurs.

En resum, és cert que no hi ha famílies acollidores suficients, però n'hauria més si s'establissin els instruments adequats perquè hi fossin. En definitiva, es troba a faltar una política de potenciació de l'acolliment, amb mesures de difusió, a través de campanyes informatives i de sensibilització social, per poder proveir l'infant d'aquest recurs en el cas de nadons, d'infants de fins a sis anys i sempre que aquesta sigui la proposta idònia. A més, també calen la professionalització i el suport tècnic i econòmic necessari per a les famílies acollidores.

- **La manca d'implantació de l'acolliment familiar professional**, especialment important per afavorir l'acolliment familiar dels infants amb necessitats educatives especials derivades de la discapacitat. La insuficiència de famílies acollidores és més accentuada en el cas d'infants amb discapacitat, trastorns de conducta o d'altres, per als quals l'accés a aquest tipus de recurs encara resulta més difícil.

La figura de l'acolliment professional com un tipus d'acolliment assumit per famílies amb un perfil professional específic que puguin acollir aquests infants de forma remunerada i donar resposta a aquesta situació no s'ha desenvolupat, malgrat que ho preveu la Llei 14/2010 mitjançant el recurs d'acolliment en unitat convivencial d'acció educativa (UCAE).

L'any 2009 l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció (ICAA) va portar a terme un pla pilot d'acolliment familiar professionalitzat en UCAE mitjançant dues institucions col·laboradores d'integració familiar. L'any 2014 només s'havien produït sis altes (el 5% del total d'altes en acolliment familiar) en aquest tipus de recurs professionalitzat (vegeu la taula 5). En total, hi ha 34 infants en UCAE el setembre de 2014

- **La manca de recursos residencials diversificats** que puguin atendre les diferents necessitats i situacions dels infants i adolescents atesos dins el sistema de protecció.

A partir de les queixes i també d'informacions facilitades per professionals i pels mateixos centres s'ha posat de manifest l'existència de dèficits importants quant a recursos d'educació intensiva alternatius a la família adreçats a adolescents amb problemes personals i familiars greus, ja que el nombre de places als centres d'educació intensiva (CREI) és insuficient. Alhora, també es constata que en alguns casos els adolescents que ocupen plaça en un CREI necessitarien un altre recurs, un centre que pogués intervenir de forma terapèutica.

La dotació insuficient d'aquesta tipologia de recurs fa que sovint les propostes de canvi de centre residencial CRAE a CREI triguin a fer-se efectives, i que infants per als quals l'equip tècnic ha proposat l'accés a un centre d'aquest tipus hagin de romandre al mateix centre residencial durant mesos, tot esperant que el canvi de centre es pugui fer efectiu.

Aquesta espera sovint acaba en escapoliments dels infants dels CRAE, amb el risc que aquesta situació comporta per als infants afectats, que de vegades acaben

perdent la plaça i, en conseqüència, una de les darreres oportunitats d'establir un vincle emocional i educatiu que permeti el seu desenvolupament i una preparació per a la vida adulta.

La demora en l'accés als centres d'educació intensiva sovint també comporta un agreujament de la situació personal dels adolescents, que fa que accedeixin als centres d'educació intensiva en una situació de més deteriorament que dificulta encara més la intervenció posterior dels CREI i el retorn eventual al centre del qual procedeixen.

També s'observen mancances en la dotació de recursos residencials adreçats a l'atenció d'adolescents amb trastorns mentals o de conducta greus. En aquest sentit, l'existència d'un únic centre públic, amb 25 places, és clarament insuficient per atendre les necessitats existents i determina que una part significativa de nois i noies amb trastorns greus es mantinguin en centres residencials d'acció educativa pendents de plaça i no rebin l'atenció especialitzada que necessiten, ja que els centres residencials d'acció educativa, intensiva o no, no disposen de personal especialitzat per atendre'ls.

Així mateix, manca un recurs alternatiu a la família especialitzat en l'atenció d'adolescents amb drogodependències, atès que actualment els nois i noies són derivats a centres de titularitat privada no dependents de la DGAIA, alguns dels quals funcionen al marge del marc normatiu que regula els drets dels infants i el sistema de protecció de la infància.

En general, el manteniment en centres no adequats a les necessitats dels nois i noies, a més de perjudicar-los, causa greus distorsions en el funcionament dels centres on tenen la plaça assignada i provoca la fatiga en els equips educatius dels centres i la percepció de manca de suport del sistema i de desatenció institucional. Així mateix, és preocupant la incidència que aquestes situacions generen sovint en la resta d'infants residents als centres, que sovint veuen afectats els seus drets per la convivència amb infants que no reben l'atenció adequada a les seves necessitats.

RECOMANACIONS

- Potenciar l'acolliment en família, per mitjà de mesures de difusió i de campanyes informatives i de sensibilització social, per proveir l'infant d'aquest recurs quan aquesta sigui la proposta.
- Potenciar l'acolliment en famílies d'urgència i diagnòstic, amb l'objectiu d'evitar l'ingrés en centres d'acolliment dels infants amb menys de sis anys.
- Establir un pla de xoc per assolir la desinstitucionalització progressiva dels infants de menys de sis anys i suprimir l'acolliment residencial per a infants d'aquesta edat.
- Activar la professionalització de famílies acollidores. La professionalització de famílies acollidores requereix plans de formació específica i definició de condicions contractuals.
- Definir amb precisió els perfils d'infants que pot atendre cada centre i establir els mecanismes per fer correspondre la proposta de mesura amb el recurs adequat.
- Crear més centres residencials d'acció educativa intensiva, crear més centres terapèutics per a infants amb problemes de salut mental i crear centres residencials d'acció educativa especialitzats en l'atenció d'adolescents amb problemàtiques relacionades amb el consum de tòxics.

FOCUS 1

L'ingrés i la residència de nadons en centres de protecció

En regular el dret dels infants privats del seu medi familiar a tenir un recurs alternatiu a la família, la Convenció estableix implícitament el caràcter preferent de les mesures d'acolliment familiar davant l'acolliment institucional, que hi apareix referit en últim terme i només "quan sigui necessari" (article 20 de la Convenció sobre els drets de l'infant). El marc normatiu vigent a Catalunya també estableix aquesta preferència, sempre que sigui possible, i el Comitè dels Drets de l'Infant ha recomanat que els estats adoptin mesures perquè la protecció especial que es dona als infants privats del seu medi familiar inclogui com a opció preferent l'acolliment.

En aquest sentit, la valoració generalitzada dels experts coincideix que un entorn familiar esdevé imprescindible per assolir el màxim desenvolupament dels infants d'edats primerenques. Especialment en el grup d'infants de fins a sis anys, es considera de manera unànime que les necessitats de desenvolupament i de vinculació tenen millor resposta en contextos familiars.

Tanmateix, el Síndic ha tingut coneixement de l'elevat nombre de nadons i infants de fins a sis anys ingressats en centres. En concret, segons la informació de la DGAIA, en data 1 de maig de 2014 el nombre d'infants amb menys d'un any ingressats als centres era de 20. El nombre d'infants més grans d'un any i més petits de tres era de 65 i el nombre d'infants entre tres i sis anys era de 142, és a dir, hi havia un total de 227 infants.

La DGAIA informa el Síndic que 153 infants més petits de sis anys s'estan en centre en espera de família acollidora aliena (un 65%). D'aquests, 18 tenen menys d'un any (62,06 % dels infants amb menys d'un any acollits en centre), 45 són més grans d'un any i més petits de tres anys (69,23% dels infants amb més d'un any i menys de tres acollits en centre) i 91 són més grans de tres anys i més petits de sis (un 64,1% dels infants amb més de tres anys i menys de sis acollits en centre). La DGAIA indica que ha posat en marxa diverses mesures per pal·liar aquesta situació: ha donat instruccions que, en cas que sigui necessari l'ingrés d'urgència d'un infant més petit de sis anys, se sol·liciti sempre família acollidora d'urgència a l'ICAA i ha previst crear un pla de treball urgent respecte dels infants de zero a sis anys que es troben en centres amb l'objectiu de treballar cas per cas a curt i mitjà termini.

Amb tot, la informació recollida posa de manifest que:

- La mesura d'acolliment en família no sembla que sigui una opció prioritària a l'hora d'assignar recurs alternatiu a la família als infants d'edats més primerenques. En aquest sentit, els motius adduïts per la DGAIA per explicar aquests ingressos, sens perjudici d'un estudi més aprofundit, no justifiquen a priori la presència tan elevada d'infants tan petits als centres.
- La infrautilització de l'acolliment d'urgència i diagnòstic, mesura que permet donar resposta a les necessitats dels infants més petits, no s'utilitza prou.

- La manca de famílies acollidores disponibles no permet donar resposta al nombre d'infants amb proposta d'acolliment familiar.

L'ingrés de nadons i d'infants petits en centres vulnera el seu dret a gaudir d'un entorn familiar i a assolir el màxim desenvolupament possible. Per tant, l'Administració hauria d'adoptar mesures de manera urgent perquè la prioritització de l'acolliment familiar en aquesta franja d'edat sigui real i efectiva. Certament, l'acolliment institucional pot estar indicat i resultar aconsellable en determinades situacions. Tot i així, en el cas dels infants més petits, l'ingrés s'hauria de produir únicament quan l'atenció especialitzada fos prioritària i només de manera temporal.

RECOMANACIONS:

- Establir un pla de xoc per assolir la desinstitucionalització progressiva dels infants de menys de sis anys i suprimir l'acolliment residencial per a infants d'aquesta edat.
- Promoure el desenvolupament de l'acolliment d'urgència i diagnòstic.
- Potenciar la mesura d'acolliment familiar, mitjançant campanyes de captació de famílies, processos de formació i selecció, especialment mitjançant l'establiment de mecanismes de seguiment i de suport a aquestes famílies.

FOCUS 2

El dret de l'infant en situació d'acolliment familiar a un bon traspàs de nucli familiar: desacoblements

Un dels motius de patiment de l'infant es deriva de situacions en què hi ha una proposta de retorn amb els progenitors. Això passa, sobretot, quan, tot i haver-hi una motivació en la proposta del retorn, es detecta una pobra vinculació amb la mare o el pare, atesa la manca d'un abordatge holístic dels infants tutelats, en què els pares siguin presents, i també la manca de preparació del pare o la mare per acceptar els acollidors com a responsables de la criança dels fills. En aquests casos, l'infant mostra símptomes de malestar emocional i problemes d'adaptació, tant en la fase inicial del desacoblament com en el període inicial de la convivència amb els progenitors.

Més enllà de les manifestacions que en aquest context puguin fer els serveis i els professionals en contacte amb l'infant i la família acollidora, el patiment de l'infant és real, les capacitats parentals dels acollidors i la vinculació afectiva de l'infant amb ells són superiors i la situació dels progenitors és precària i especialment vulnerable.

Una de les mancances des del punt de vista institucional és la fragmentació de l'Administració (DGAIA, ICAA, EAIA, ICIF) i la manca d'un referent únic i general per a cada infant tutelat. En la majoria de casos s'observa que cada pas ha estat

ben fet, que cada mesura ha estat fonamentada, tant la de desemparament com la de retorn, i que els equips i els professionals han estudiat rigorosament la situació familiar de l'infant i de la família acollidora. Tot i així, el resultat és altament perjudicial per a l'infant, que pateix unes conseqüències que es podrien qualificar de doble victimització.

El Síndic ha tingut coneixement de determinats supòsits de patiment emocional dels infants en processos de desacoblament i la posterior denegació de comunicació dels infants amb els antics acollidors i altres persones de referència.

En definitiva, aquestes mesures, que poden estar motivades en determinades circumstàncies, no s'haurien d'aplicar de manera automàtica, sinó sempre d'acord amb l'interès i les necessitats de l'infant en cada cas.

En aquests casos, tant si els infants tornen a casa com si van a una nova família, el trasllat és un gran trasbals per a ells, l'adaptació és difícil i, com a agreujant, es redueixen les visites amb els pares mentre estan acollits en família o els són denegades les comunicacions amb els antics acollidors, amb qui tenen un fort vincle afectiu.

Així doncs, cal reflexionar sobre com ha de ser la intervenció tècnica en el procés de desacoblament d'un infant. Amb aquesta finalitat, cal treballar des de la col·laboració i la participació de tots els agents i parts implicats per evitar les actuacions segmentades, a fi de donar continuïtat a la història de vida de l'infant i de minimitzar les seqüeles que el canvi de família li pot generar. Així mateix, cal respectar el valor que té per a l'infant l'estabilitat assolida durant el temps en què ha estat acollit en família i cal que l'actuació sigui molt curosa, de manera que s'observin els signes directes i indirectes de l'estat emocional de l'infant i es facin els màxims esforços perquè l'actuació tècnica preservi el nivell d'estabilitat guanyat fins al moment del desacoblament.

En el decurs del pla de desacoblament també s'ha de tenir en compte la participació de l'infant. L'escolta de l'infant es pot fer de manera directa, en la forma més adequada a la seva edat i les seves circumstàncies, i de manera indirecta, fent atenció als signes de malestar, patiment o pèrdua que pugui presentar, amb l'observació especialitzada i la reflexió en equip com a base per a uns resultats que tinguin com a objectiu proposar la manera més adequada per a l'infant de fer el traspàs d'un nucli familiar a l'altre.

RECOMANACIONS

■ Treball conjunt de reflexió: cal que totes les instàncies que intervenen facin un treball conjunt de reflexió per analitzar les dificultats i la complexitat dels plans d'acoblament/desacoblament. Aquest treball ha de servir de base per revisar, modificar, avaluar i planificar els procediments, d'acord amb les necessitats dels infants i adolescents.

■ Procediment de desacoblament/acoblament: cal dictar instruccions sobre el procediment que cal emprar i els aspectes que s'han de tenir en compte en el moment de portar a terme un pla de desacoblament/acoblament, i també sobre

els mecanismes de supervisió d'aquests plans per garantir que l'infant sigui el centre de l'actuació protectora (DGAIA) i del recurs d'acolliment familiar (ICAA), a fi que totes les actuacions que s'emprenguin parteixin del principi de l'interès superior de l'infant.

- Revisió del règim de comunicacions i visites amb els pares mentre els infants estan acollits en família: cal replantejar el règim de visites, des del lloc de realització fins a la freqüència de la visita, a fi de mantenir el vincle de l'infant amb els seus pares. Paral·lelament, s'ha de millorar la intervenció en la formació en habilitats parentals a través d'un programa específic de preparació del retorn del fill.

- Intervenció amb les famílies acollidores: suport a l'acolliment amb l'objectiu que la família acollidora, a més d'atendre bé l'infant, es posicioni com a família de suport sense suplantar les figures paterna i materna.

- Intervenció amb els infants: escolta i acompanyament mantingut durant tot l'acolliment.

FOCUS 3

El dret dels infants a tenir relació i contacte regular amb els pares

L'article 9.3 de la Convenció sobre els drets de l'infant disposa que els estats membres han de respectar el dret de l'infant separat d'un dels seus pares o d'ambdós de tenir relacions personals i contacte directe amb tots dos regularment, tret que això sigui necessari per al seu interès primordial. L'article 24 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea (2000/C 364/1) també recull el dret de l'infant a mantenir de manera periòdica relacions personals i contactes directes amb el seu pare i la seva mare, tret que això sigui contrari als seus interessos.

En aquesta línia, l'article 116.1 de la Llei 14/2010 estableix que la declaració de desemparament i l'adopció posterior d'una mesura de protecció per part de l'Administració no ha d'impedir la comunicació, la relació i les visites de l'infant o l'adolescent amb els seus familiars, llevat que l'interès superior de l'infant o adolescent en faci aconsellable la limitació o l'exclusió.

Els òrgans judicials o l'organisme competent en matèria de protecció estableixen, segons el cas, el règim de visites dels infants amb la seva família biològica. Pel que fa a aquesta qüestió, l'activitat del Síndic evidencia situacions en què les visites dels infants amb els seus familiars biològics (en cas d'infants tutelats) o progenitors no custodis (en cas d'infants no tutelats) no sempre s'han establert tenint en compte l'interès superior de l'infant, sinó que sovint responen a criteris organitzatius, ja que el lloc, l'horari i la freqüència estan sotmesos a les possibilitats i les limitacions del centre, de la família acollidora, de l'espai de visites per a infants i adolescents o del punt de trobada.

Aquest fet es constata quan s'analitza l'horari de visites dels infants tutelats residents en centres. La informació facilitada pels mateixos centres residencials, que s'exposa a la taula 7, mostra que aquests centres també planifiquen visites als matins entre setmana, encara que sigui en horari escolar i que la visita no permeti a l'infant anar a escola. Un 10% dels infants en CRAE, un 29,3% dels infants en CA, un 33,9% dels infants en CREI i un 26,9% dels infants en cases d'infants tenen les visites amb la família biològica de dilluns a divendres abans de les 17.00 hores.

Amb caràcter general, també s'observa que sovint, quan els infants passen de viure en un centre a ser acollits en família aliena, les visites tendeixen a reduir-se per facilitar l'acoblament. Als centres d'acolliment també s'ha constatat que generalment s'estableix un pla de visites reduït a l'hora de fer l'estudi i el diagnòstic. Si bé la reducció de les visites pot respondre a l'interès superior dels infants, no sempre és així si es fa com a pràctica generalitzada, perquè l'abast i la qualitat de la relació i el vincle afectiu dels infants amb la seva família biològica és en cada cas diferent, de manera que el canvi de recurs assignat no és una motivació suficient per restringir les visites i els contactes dels infants amb els pares.

Els infants en situació d'acolliment familiar, a més de la reducció assenyalada, també es veuen afectats per l'organització del personal de les institucions integració familiar (ICIF), de manera que l'establiment de les visites sovint tampoc no té en compte l'horari escolar de l'infant i la necessitat d'incorporar-se de manera natural a la seva vida quotidiana sense que apareguin com una ruptura o alteració.

Pel que fa als CREI i els centres terapèutics, la DGAIA, en la Instrucció 11/2010, estableix que es pot ampliar, restringir o suprimir el règim de les visites de les persones menors tutelades que hi estan ingressades, d'acord amb criteris educatius i terapèutics, i en el marc d'una resolució administrativa o judicial. Això no obstant, en alguns d'aquests centres, un cop es produeix l'ingrés, s'estableix un període de suspensió de visites dels familiars que oscil·la entre els trenta i els cinquanta dies, i aquesta suspensió es justifica com una necessitat plantejada des del punt de vista terapèutic.

A parer del Síndic, la suspensió automàtica del règim de visita als infants que ingressen en aquests centres pot vulnerar els seus drets si no es justifica des de la perspectiva de l'interès individual de l'infant.

Des d'aquesta perspectiva, la supressió del règim de visites d'un infant amb els progenitors que no es justifiqui des del punt de vista del seu interès concret implica una vulneració del dret que li reconeix la Convenció. En el mateix sentit, la suspensió automàtica i generalitzada de visites que no es justifiqui per al cas concret vulnera, a més, el dret a rebre una atenció individualitzada, centrada en les necessitats de cada infant o adolescent.

Taula 7. Horari en què es fan les visites dels infants tutelats residents en centres amb la família biològica per tipologia de centre (2013)

CA	De dilluns a divendres (%)	Cap de setmana (%)	Total (%)	N
de 9 a 13	18,4	12,7	31,1	120
de 13 a 15	5,7	7,0	12,7	49
de 15 a 17	5,2	8,8	14,0	54
de 17 a 20	26,2	10,1	36,3	140
de 20 a 22	-	6,0	6,0	23
Total	55,4	44,6	100,0	386
CRAE	De dilluns a divendres (%)	Cap de setmana (%)	Total (%)	N
de 9 a 13	4,1	19,9	24,0	326
de 13 a 15	3,0	13,8	16,8	229
de 15 a 17	2,9	14,3	17,2	234
de 17 a 20	17,4	16,1	33,5	455
de 20 a 22	0,4	8,1	8,5	116
Total	27,9	72,1	100,0	1.360
CREI	De dilluns a divendres (%)	Cap de setmana (%)	Total (%)	N
de 9 a 13	10,8	14,0	24,7	46
de 13 a 15	10,2	14,0	24,2	45
de 15 a 17	12,9	14,0	26,9	50
de 17 a 20	10,2	14,0	24,2	45
de 20 a 22	-	-	-	-
Total	44,1	55,9	100,0	186

Cases d'Infants	De dilluns a divendres (%)	Cap de setmana (%)	Total (%)	N
de 9 a 13	11,9	3,6	15,5	30
de 13 a 15	6,2	1,5	7,7	15
de 15 a 17	8,8	1,0	9,8	19
de 17 a 20	31,4	8,8	40,2	78
de 20 a 22	18,6	8,2	26,8	52
Total	76,8	23,2	100,0	194

Font: elaboració a partir de dades facilitades pels centres (2013).

El Síndic també ha rebut queixes relacionades amb l'afectació del dret de visites d'infants no tutelats amb el progenitor no custodi, a causa del retard en l'assignació d'un punt de trobada o perquè s'ha assignat un punt de trobada llunyà o en un horari inadequat.

Tal com s'ha assenyalat amb relació als infants tutelats per l'Administració, les hores assignades per a les visites als punts de trobada s'han d'establir sempre en funció de l'interès superior de l'infant o adolescent i no han d'afectar els seus horaris lectius o de formació.

També s'han detectat situacions que vulneren els drets de l'infant per la demora en l'assignació del punt de trobada o, fins i tot, situacions inadmissibles com ara la denegació absoluta d'aquest dret per raons estrictament organitzatives pel fet que la freqüència de les visites no podia ser garantida pel servei contractat per l'Administració (a tall d'exemple, un nadó sobre el qual l'Administració va rebre una notificació judicial d'assignació de punt de trobada amb visites diàries i la Secretaria de Família va respondre que no podia assignar aquest servei perquè no el tenia contractat amb aquesta freqüència, sense buscar una alternativa per garantir aquest dret).

RECOMANACIONS

- Les visites s'han d'establir d'acord amb l'interès superior de l'infant, sense que en cap cas prevalguin criteris organitzatius o les possibilitats i limitacions del centre, de la família acollidora o dels professionals de les ICIF, de l'espai de visites per a infants i adolescents o del punt de trobada.
- Que s'incrementi la coordinació entre els agents implicats, a fi que l'establiment de les visites sempre tingui en compte l'interès de l'infant o adolescent.
- Que s'adoptin totes les mesures perquè la Secretaria de Família proveeixi amb celeritat el servei de punt de trobada que respecti el dret de l'infant al contacte amb la seva família.

3. DRET A LA PROTECCIÓ DAVANT TOTA FORMA DE MALTRACTAMENT: INVISIBILITAT DEL MALTRACTAMENT

La Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant estableix en l'article 19 l'obligació dels estats de protegir l'infant contra totes les formes de violència física o mental mentre està sota la guarda dels seus pares, tutors legals o de qualsevol altra persona que el tingui a càrrec seu.

Aquestes mesures protectores han d'incloure procediments efectius per a l'establiment de programes socials, amb la finalitat de donar el suport necessari a l'infant i als que en tenen la tutela, i també per prevenir, detectar, informar, derivar, investigar, tractar i seguir els casos de maltractaments, a més de les actuacions judicials, quan siguin necessàries.

A Catalunya, la Llei 14/2010, sobre els drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, estableix l'obligació dels poders públics de prendre totes les mesures necessàries per protegir els infants i els adolescents de

qualsevol forma de maltractament i, especialment, de qualsevol forma de violència física, psíquica o sexual.

Aquesta llei també al·ludeix a la responsabilitat dels professionals i de tots els ciutadans per a la protecció dels infants davant els maltractaments i preveu l'obligació de les diferents administracions de col·laborar des dels seus àmbits d'actuació.

La protecció efectiva dels infants davant la violència ha estat un motiu de preocupació recurrent del Síndic i una referència constant en els informes que ha presentat al Parlament.

A Catalunya, segons dades del segon trimestre del 2014, hi ha 4.538 infants que viuen separats de la seva família per maltractament infantil i amb mesura protectora de l'Administració, tal com s'observa a la taula 8, majoritàriament per negligència (69,5% dels casos), tot i que també hi ha infants tutelats a causa de situacions de maltractament relacionades amb l'explotació infantil (1,3%), l'abandonament (3,9%), l'abús sexual (1,3%), el maltractament físic (6,8%), el maltractament prenatal (4,7%) o el maltractament psíquicoemocional (12,4%).

Taula 8. Nombre i percentatge d'infants tutelats per maltractament infantil per tipus de maltractament, en expedient de tutela (segon trimestre, 2014)

	N	%
Explotació delictiva, laboral, sexual	57	1,3
Situació compatible amb abandonament	179	3,9
Situació compatible amb abús sexual	61	1,3
Situació compatible amb maltractament físic	310	6,8
Situació compatible amb maltractament prenatal	215	4,7
Situació compatible amb maltractament psíquicoemocional	563	12,4
Situació compatible amb negligència	3.153	69,5
Població infantil separada de la seva família per maltractament infantil i amb mesura protectora	4.538	100,0
Infants separats de la seva família per desprotecció infantil i amb mesura protectora	6.758	

Font: elaboració a partir de dades de la DGAIA.

En els darrers anys, s'han detectat de mitjana més de 800 nous casos de maltractament infantil per any. L'anàlisi de la taula 9 posa de

manifest que només l'any 2013 es van afegir 1.016 nous casos de maltractament, també majoritàriament per negligència (740).

Taula 9. Nombre de nous casos d'infants víctimes de maltractament infantil per tipus de maltractament, en expedient de tutela (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014 (setembre)
Explotació delictiva, laboral, sexual	2	6	6	-	-
Situació compatible amb abandonament	46	34	22	69	24
Situació compatible amb abús sexual	16	22	15	10	12
Situació compatible amb maltractament físic	80	94	77	38	24
Situació compatible amb maltractament prenatal	44	40	31	14	13
Situació compatible amb maltractament psíquicoemocional	89	61	112	145	67
Situació compatible amb negligència	470	396	525	740	397
Total nous casos	747	653	788	1.016	537
Total nous infants tutelats	1.399	1.243	1.153	1.263	687

Font: elaboració a partir de dades de la DGAIA.

Amb tot, el fenomen de la violència contra infants i adolescents en bona mesura encara és poc visible i no ha estat fins recentment que s'ha anat prenent consciència de la coresponsabilitat en la intervenció protectora contra els maltractaments infantils tant des de la societat en general –destaca un increment progressiu de les queixes de ciutadans en què s'exposen situacions de maltractament o tracte inadequat d'infants en l'àmbit familiar– com des dels àmbits professionals no pertanyents al sistema de serveis socials o de protecció de la infància.

No obstant això, es constata la necessitat de continuar conscienciant i formant encara

més els diversos professionals de tots els serveis d'atenció a les persones, ja que les institucions, els serveis i els professionals del sistema de benestar que tracten els infants són els agents fonamentals que poden detectar els primers indicis d'una criança inadequada, de mancances en l'atenció o de maltractaments de qualsevol tipus.

El marc normatiu vigent estableix l'obligació específica de tots els professionals, especialment els de la salut, dels serveis socials i de l'educació a intervenir obligatòriament quan tinguin coneixement de la situació de risc o de desemparament en

què es pugui trobar un infant (art.100 de la Llei 14/2010).

La coordinació i el treball en xarxa entre els diferents equips i serveis també són requisits bàsics per garantir l'eficàcia de la detecció i del desplegament de les primeres accions protectores dels infants en risc.

Així mateix, determinades situacions de maltractament infantil requereixen una intervenció immediata, i el sistema protector ha d'assegurar que s'activen els mecanismes per esclarir amb celeritat si perilla la integritat dels infants i dotar-los, si cal, d'un recurs alternatiu a la família en cas que sigui altament probable que tornin a rebre el maltractament que se'ls ha infligit si no hi ha cap ordre judicial respecte al perpetrador.

En els últims anys s'han produït avenços en l'adopció de mesures per millorar la detecció i la intervenció en les situacions de maltractament. Així, d'acord amb les previsions de la Llei 14/2010, es va crear el Registre unificat de maltractaments infantils

(RUMI), fitxer unificat de maltractament infantil que, a més, incorpora un instrument de consulta de situacions de possible maltractament, reals o simulades (MSGR). Així mateix, per donar resposta a les situacions d'emergència en l'àmbit hospitalari també es van crear els equips de valoració de maltractaments infantils (EVAMI), amb la funció d'assessorar i valorar, conjuntament amb el centre hospitalari, els casos de maltractament o sospita greu que hi hagués, així com la Unitat de Detecció i Prevenció dels Maltractaments Infantils (UDEPMI), amb funcions d'atenció de consultes sobre situacions d'alt risc i de maltractament infantil, i de classificació i derivació dels casos per a la intervenció immediata i la valoració en funció de la urgència, que ha omplert un buit en l'atenció immediata.

La taula 10 conté l'evolució dels casos notificats de maltractament per part dels hospitals, bé de certesa, bé de sospita. De mitjana, cada any es detecten més de 350 casos de possible maltractament als centres hospitalaris.

Taula 10. Evolució dels casos provinents d'hospitals notificats a la DGAIA via RUMI (2010-2013)

	2010	2011	2012	2013
Casos notificats a RUMI – Hospitals	229	440	381	311
Casos notificats a la DGAIA per hospitals	402	568	420	332

Font: elaboració a partir de dades de la DGAIA.

Així mateix, el desembre de 2013 el Departament de Benestar Social i Família va aprovar l'Ordre BSF/331/2012, de 18 de desembre, per la qual s'aproven les llistes d'indicadors i factors de protecció dels infants i adolescents, d'acord amb les previsions de la Llei 14/2010 i amb l'objectiu de facilitar i promoure la identificació d'aquests indicadors o factors i la valoració consegüent de la situació de l'infant o adolescent.

També es va aprovar el Decret 250/2013, de 12 de novembre, de la Taula Nacional de la Infància i les taules territorials, les quals es configuren com a òrgans col·legiats que tenen

l'objectiu de potenciar la coordinació dels agents implicats en la promoció social de la infància i l'adolescència, i la detecció i la intervenció davant possibles situacions de risc o de desemparament.

Cal fer esment, així mateix, de la signatura, l'any 2006, del Protocol marc d'actuacions en casos d'abusos sexuals i maltractaments greus a menors, de referència per a tot Catalunya, que va establir mecanismes de coordinació interinstitucional per intervenir en aquests casos. Així mateix, sobre la base del principi d'intervenció mínima, el protocol esmentat va promoure l'adopció de mesures per evitar

exploracions reiterades a infants que haguessin estat víctimes de maltractaments o abusos sexuals.

Aquest document, actualment en revisió, s'ha desplegat per mitjà de la signatura de protocols bilaterals entre el Departament de Benestar Social i Família i els departaments de Salut (protocol clínicoassistencial) i d'Ensenyament, i també amb la signatura de protocols territorials a les diferents demarcacions.

Malgrat això, es continuen detectant mancances que fan referència a:

-La formació dels professionals dels serveis d'atenció social primària, d'atenció bàsica de salut, dels centres escolars i dels serveis educatius i de lleure respecte dels drets dels infants i els indicadors de risc i d'alt risc. Els signes de maltractament només es poden observar en els espais de vida de l'infant (escoles bressol, centres educatius, de lleure, CAP, etc.). Aquests entorns constitueixen observatoris privilegiats des dels quals es poden observar els senyals, tot i que per poder actuar encertadament els professionals han d'estar preparats.

-Especialment en l'àmbit educatiu, tot i la signatura del protocol bilateral entre el Departament de Benestar Social i Família i el Departament d'Ensenyament, es continuen detectant situacions que fan palesa una manca de coneixement i d'aplicació dels circuits d'intervenció i del deure de comunicació dels maltractaments.

-La manca d'escolta dels infants víctimes, observada especialment en el cas d'adolescents. El dret a ser escoltat és un dels principis general de la Convenció que adquireix una rellevància especial per fer efectiva la protecció contra el maltractament.

-El temps d'espera per estudiar les situacions de presumpte maltractament quan arriben als EAIA, si no són considerades urgents, que sovint s'explica pel nombre de casos que han d'atendre els professionals.

-La durada de l'estudi de la situació personal i familiar dels infants, que pot provocar que els infants es mantinguin en una situació de manca de recurs adequat, en una situació de negligència en la cobertura de les seves

necessitats o en una situació de maltractament.

La protecció contra el maltractament a les institucions. Els recursos del sistema de protecció i altres establiments

La Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant posa un èmfasi especial en la protecció contra la violència dels infants que viuen en institucions. En aquest sentit, el Comitè sobre els Drets de l'Infant ha remarcat l'especial vulnerabilitat a les situacions de violència dels infants que viuen en aquest recurs alternatiu i la necessitat d'adoptar mesures específiques per protegir-los.

Per assegurar aquesta protecció, l'article 3.3 de la Convenció exigeix que les institucions, els serveis i els establiments encarregats de l'atenció o la protecció dels infants compleixin les normes establertes per l'autoritat competent, especialment pel que fa a la seguretat, la salubritat, el nombre i la competència del personal, i també que hi hagi supervisió professional.

A Catalunya, el Síndic ha dut a terme diverses actuacions relacionades amb la garantia del dret a la protecció contra la violència a les institucions, arran de les queixes que ha rebut, però també a través de les visites a centres i de les entrevistes amb els infants i adolescents que hi viuen.

Els dèficits observats fan referència a:

- Manca de desplegament reglamentari de la Llei 14/2010 en relació amb els drets dels infants en centres i en situació d'acolliment familiar, i també de l'aplicació de sancions i de mesures de contenció física i aïllament.
- Manca de regulació dels drets dels infants en qualsevol tipologia d'establiment residencial, com ara centres sociosanitaris, per a l'atenció d'infants amb discapacitat o d'altres.
- Manca de previsió legal i reglamentària d'un procediment de queixa que garanteixi l'accés dels infants en centres i acollits en família a la DGAIA i a organismes externs de supervisió.
- Manca de coneixement per part d'una bona part dels nois i noies de la Carta de drets i

deures dels infants en centres en relació amb el dret de queixa.

- Manca d'existència de cap tipus de procediment de queixa o accés a la DGAIA o organismes externs de supervisió en el cas dels infants en situació d'acolliment familiar.
- Irregularitats en l'aplicació de càstigs i sancions observades en centres d'acolliment, centres residencials d'acció educativa, centres d'educació intensiva i centres terapèutics.
- Irregularitats en la pràctica de contencions, tant pel fet de fer-les com a càstig exemplaritzant, i no com a últim recurs, com per la manera de fer-les (mitjans, persones que hi intervenen, durada, etc.).

La protecció dels infants contra la violència també inclou la protecció contra les situacions de violència que es produeixen en l'àmbit escolar, en especial les situacions de violència entre iguals. En aquest sentit, el Síndic ha rebut queixes en què es denunciava la manca d'intervenció o el caràcter insuficient de les actuacions de centres educatius en resposta a situacions d'assetjament escolar i ha recordat al Departament d'Ensenyament que l'alumnat té dret a ser protegit de les situacions de violència i li ha recomanat que promogui l'adopció de mesures per millorar de la detecció i la intervenció des dels centres, i que intervingui per resoldre les situacions concretes d'assetjament o conflictes de convivència que es plantegin.

RECOMANACIONS

- Que s'ofereixi formació sobre els drets dels infants i formació especialitzada sobre les situacions de maltractament i de desprotecció infantil als equips i els professionals dels serveis d'atenció social primària, d'atenció bàsica de salut, dels centres escolars i dels serveis educatius i de lleure, per assegurar la capacitat de detecció del maltractament i les accions per protegir els infants que el pateixen.
- Que se supervisi i s'actualitzi el coneixement dels professionals del sistema de protecció en aquest àmbit.
- Que s'impulsi la creació de taules sectorials d'atenció a la infància en les quals participin representants de tots els serveis del territori que treballen amb infants.
- Que s'impulsi l'establiment de protocols de comunicació entre els diversos serveis amb els equips bàsics d'atenció primària i els EAIA en l'àmbit de Catalunya, amb la implicació de les dues administracions implicades, l'autonòmica i la local.
- Que creï un sistema d'informes de seguiment de la infància en risc que permeti la comunicació de les escoles i els centres de salut amb els equips d'atenció a la infància.
- Que es desplegui reglamentàriament la Llei 14/2010 i que es regulin els drets dels infants i adolescents en situació de tutela o guarda de la DGAIA, la realització de pràctiques de contenció i el funcionament dels centres residencials d'acció educativa, d'acolliment i d'educació intensiva.
- Que s'adoptin estructures que permetin establir un únic professional de referència que es mantingui al llarg de tota la intervenció amb els infants tutelats.

■ Que es faci un seguiment intensiu i freqüent del funcionament dels centres on hi ha infants ingressats sota tutela o guarda, del tracte que reben i, en general, del respecte als seus drets. Aquest seguiment ha d'incloure l'escolta dels nois i noies, dels educadors i del personal que treballa directament amb els infants.

FOCUS 1

Les mancances en la detecció i la intervenció en l'assetjament escolar

En els conflictes de convivència entre iguals el Síndic sovint constata que el Departament d'Ensenyament i els centres escolars afectats conclouen que no hi ha una situació d'assetjament escolar, malgrat la presència d'elements compatibles amb aquesta situació (insults, burles, agressions amb reiteració).

Sovint aquesta negació del problema s'acompanya amb actituds que atribueixen el conflicte a suposades relacions difícils entre iguals, tot i la presència d'elements (burles, rebuig, etc. continuats en el temps) compatibles amb una situació d'assetjament escolar, d'acord amb la definició i els indicadors previstos en el Protocol de prevenció, detecció i intervenció enfront l'assetjament entre iguals del Departament d'Ensenyament, i amb clars símptomes de patiment per part dels alumnes afectats.

El protocol esmentat defineix l'assetjament escolar com a conducta de maltractament psicològic i/o físic en el marc escolar d'un alumne o un grup d'alumnes a un altre de manera continuada en què es produeix una situació d'abús de poder amb intencionalitat per part de l'agressor o agressors i en què qui el pateix es troba indefens davant de qui l'intimida. L'assetjament entre iguals pot prendre formes diferents: agressions físiques, amenaces, insults, burles, difusió de falsos rumors, exclusions, etc. Els indicadors de coneixement o sospita d'una situació d'assetjament preveuen indicadors físics (lesions, problemes de son, canvis de pautes de menjar, tics nerviosos, etc.), conductuals (evitar determinats llocs, ser a prop dels mestres, ser rebutjat pels companys, etc.), emocionals (inseguretat, ansietat, canvis d'humor, tristesa, etc.) i relacionals (burles, insults, no-invítació a festes, no-participació a activitats, rebuig, etc.).

El Protocol de prevenció, detecció i intervenció enfront l'assetjament entre iguals del Departament d'Ensenyament estableix que, en cas de coneixement o sospita, la direcció ha d'activar un equip d'intervenció integrat per l'equip directiu amb el tutor/a, l'orientador/a i altres persones del centre que la direcció determini (coordinador/a de convivència, persona referent de l'alumnat, etc.) per analitzar els fets i proposar mesures d'urgència si la gravetat de la situació ho aconsella.

Diversos d'aquests indicadors han estat presents en diversos casos objecte de queixa i el Síndic, més enllà de poder definir si es tracta o no de situacions d'assetjament escolar, exigeix que, a partir d'aquesta sospita, els centres escolars actuïn de manera decidida envers els alumnes presumptament assetjadors i envers els alumnes presumptament assetjats. Tanmateix, en molts supòsits, en comptes d'adoptar mesures que protegeixin el dret a la integritat física i a la

dignitat de l'alumnat presumptament assetjat (a qui ben sovint s'orienta a formular un canvi de centre) les actuacions s'encaminen fonamentalment a minimitzar la manifestació del conflicte, sense protegir els drets dels alumnes.

Així, s'observa una manca d'actuació suficient en la detecció i la valoració d'aquestes possibles situacions, pel que fa a l'escolta de tots els alumnes, els que són assetjats, els assetjadors i tot el grup; pel que fa a la implicació inicial de les famílies dels alumnes afectats (en la fase de recollida d'informació en què s'hauria d'entrevistar totes les famílies implicades de forma immediata); pel que fa al desplegament d'actuacions orientades a resoldre la situació de possible assetjament escolar (mediació escolar i dinàmiques grupals de resolució de problemes i de foment de la cohesió de grup), i també actuacions decidides envers l'alumnat suposadament assetjador (mesures cautelars, expedients disciplinaris, suport terapèutic o altres mesures educatives, actuacions en col·laboració amb les seves famílies).

RECOMANACIONS:

- El Departament d'Ensenyament ha de prendre les mesures pertinents perquè els centres docents creïn mecanismes per a una prompta detecció dels signes de patiment dels alumnes, per mitjà de l'escolta dels infants en els conflictes de convivència entre iguals.
- El Departament d'Ensenyament ha de garantir que els centres docents abordin de manera integral i decidida les sospites d'una situació de possible assetjament escolar, amb especial protecció per part dels professionals dels centres dels alumnes que en poden ser víctimes.

FOCUS 2

La detecció de situacions de maltractament psicològic i emocional d'infants i adolescents immersos en la relació altament conflictiva dels seus pares

La Directriu general d'actuació núm. 1/2014, de 6 de febrer, de la DGAIA, sobre criteris per a la intervenció en situacions de conflicte familiar en l'atribució de la guarda de fills en els supòsits de nul·litat, divorci o ruptura de parella de fet, estableix que:

- (1) La situació de desemparament s'ha de valorar respecte als progenitors d'una manera global.
- (2) Només és procedent la declaració de desemparament si és necessària la separació de l'infant o adolescent d'aquell que n'exerceix la guarda i cap dels dos progenitors és capaç de protegir o atendre adequadament l'infant o l'adolescent.
- (3) La declaració de desemparament no és la via jurídica adequada per resoldre l'atribució de la guarda i el règim de relació i visites entre els progenitors i els fills, atès que aquesta no és una competència de l'Administració pública, sinó que és una competència judicial.

(4) Una tasca essencial dels equips tècnics és conèixer si hi ha una regulació judicial de la guarda de l'infant o adolescent i incorporar les actuacions dirigides a la seva regulació (interlocutòria de mesures cautelars o provisionals o sentència en què s'atribueix la guarda dels fills) en el procés d'intervenció amb la família.

(5) Quan el conflicte entre els progenitors per la guarda de l'infant està judicialitzat, és en l'àmbit judicial en què s'ha d'establir el règim de guarda i custòdia, i els règims de visita i la relació entre els progenitors i els fills.

Davant d'aquests supòsits, la Directriu de la DGAIA destaca, bàsicament, dues situacions:

(1) Quan hi ha una resolució judicial que atribueix la guarda. En aquests casos determina que si no s'està complint la resolució judicial, s'ha d'assessorar el progenitor afectat, que s'ha d'adreçar al jutjat per demanar-ne el compliment i l'execució, sens perjudici de la possible denúncia penal si el fet pot ser constituïu de delictes o falta. Així mateix, la Directriu estableix que si es valora que l'atribució de guarda judicial s'ha de modificar, s'ha d'assessorar el progenitor que es valori capaç perquè s'adreci al jutjat de família de primera instància competent per demanar la modificació. I, en qualsevol cas, l'ens local o, si s'escau, la DGAIA, ha d'informar el jutjat competent i la Fiscalia de Menors (amb la sol·licitud que ho faci arribar al fiscal que intervé en el procés judicial) de la necessitat de canvi de guardador.

(2) Quan no hi ha una resolució judicial que atribueixi la guarda, cal assessorar el progenitor que es consideri capaç perquè insti judicialment les mesures d'atribució de la guarda dels fills que siguin procedents.

Així doncs, les línies d'actuació que preveu aquesta directriu se centren a deixar constància que la competència és judicial i, per tant, se centren a com actuar amb els progenitors (assessorar-los perquè instin judicialment les mesures d'atribució, modificació o execució de la guarda), la qual cosa el Síndic considera que és insuficient, ja que no fa cap referència a l'infant, i no concreta com s'ha d'actuar quan es detecta que els seus drets es veuen afectats pel fet d'estar immers en la relació altament conflictiva dels seus pares mentre duren els processos judicials d'atribució o modificació de la guarda o execució de les mesures. Únicament assenyala que la intervenció dels equips tècnics en les situacions de crisi familiars s'ha de circumscriure a l'àmbit d'intervenció que la Llei dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència qualifica com a situacions de risc (capítol 11 del títol V de la Llei 14/2010, articles 102 i seg.), coordinadament i donant suport tècnic a les decisions i les intervencions judicials.

Certament, l'última ràtio sempre és la declaració de desemparament d'un infant, però prèviament al desemparament, recorda que la DGAIA té unes funcions, que no preveu la Directriu, de desenvolupar les actuacions necessàries per impedir que els infants i adolescents visquin situacions que són perjudicials per al seu desenvolupament integral o per al seu benestar, especialment davant de qualsevol forma de maltractament psicològic, i també d'assistir, atendre o protegir, si s'escau, els infants o adolescents afectats.

Quan l'infant es troba immers en la relació altament conflictiva dels seus pares, a banda del curs que segueixi el procés judicial, el que no preveu la Directriu és que és imprescindible valorar si les necessitats materials, però també afectives, psicològiques i emocionals de l'infant s'estan cobrint adequadament i si s'està garantint el respecte als seus drets com a infant.

Aquesta indefinició d'una directriu que, precisament, pretén definir les línies d'actuació de la DGAIA en conflictes parentals pot comportar que no es produeixin intervencions, que, de vegades, són necessàries, amb els infants i adolescents afectats per aquestes situacions. Pel que fa a aquesta qüestió, el Síndic recorda que aquest supòsit està recollit com a situació de risc en l'article 102.2.f (conflicte obert i crònic entre els progenitors, separats o no, quan anteposen llurs necessitats a les de l'infant o l'adolescent) de la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència. Així mateix, l'Ordre BSF/331/2013, de 18 de desembre, per la qual s'aproven les llistes d'indicadors i de factors de protecció dels infants i adolescents, inclou la instrumentalització de l'infant en els conflictes parentals.

La judicialització d'una crisi familiar, en cap cas, pot suposar alterar les funcions que té assignades la DGAIA per prevenir i evitar qualsevol tipus de maltractament a un infant o adolescent, per la qual cosa el Síndic considera que la Directriu general d'actuació núm. 1/2014, de 6 de febrer, sobre criteris per a la intervenció en situacions de conflicte familiar, suposa minimitzar el paper de la DGAIA en les seves funcions, ja que, com a administració competent en matèria d'atenció a la infància, ha d'aprofundir en la millora de la prevenció i la detecció d'aquestes situacions, i també reflexionar i fixar unes línies d'actuació que se centrin en la protecció, l'assistència, l'atenció o l'acompanyament dels infants i adolescents que viuen situacions de patiment psicològic i emocional en situació de crisi i conflicte parental, independentment de la seva judicialització.

RECOMANACIONS:

- Que es revisi la Directriu general d'actuació núm. 1/2014, de 6 de febrer, sobre criteris per a la intervenció en situacions de conflicte familiar en l'atribució de la guarda de fills en els supòsits de nul·litat, divorci o ruptura de parella de fet, en el sentit de definir més clarament els supòsits d'intervenció de la DGAIA en aquest tipus de maltractament i ampliar-los.

4. DRETS DELS INFANTS AMB DISCAPACITAT A LA IGUALTAT D'OPORTUNITATS: DÈFICITS EN LA INCLUSIÓ

La Convenció dels drets de l'infant (art. 23) reconeix als infants amb discapacitat el dret a gaudir d'una vida plena i respectable en condicions que li assegurin dignitat, que li permetin d'arribar a valdre's per ell mateix i que li faciliten la participació activa en la comunitat (23.1). Per aconseguir aquest objectiu l'infant disminuït té dret a rebre atencions especials i ajuda per a la seva cura, i que aquesta sigui l'adequada a la situació de l'infant i dels pares o d'altres persones que en tinguin cura (art. 23.2). A més, aquesta ha de ser gratuïta sempre que sigui possible, tenint en compte els recursos econòmics dels seus pares o de les altres persones que en tinguin cura, i ha d'anar destinada a assegurar que l'infant discapacitat tingui accés efectiu a l'educació, la formació, els serveis d'atenció a la salut, la preparació per al treball i les oportunitats d'esplai, i que rebi aquests serveis de manera adequada per aconseguir la màxima integració social i desenvolupament individual possibles, inclòs el desenvolupament cultural i espiritual.

Més específicament, l'article 7 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de les persones amb discapacitat fa una referència especial als drets dels infants i estableix que cal prendre totes les mesures necessàries per assegurar que tots els nens i les nenes amb discapacitat gaudeixin plenament de tots els drets humans, que el seu interès sigui prioritari en totes les accions que els concerneixen i que es respecti el seu dret a expressar els seus punts de vista.

Malgrat aquest reconeixement, els infants i els adolescents amb discapacitat troben moltes dificultats per poder-se integrar plenament en la societat i per poder-se educar, formar i desenvolupar en serveis normalitzats i amb els suports i les atencions gratuïts als quals es refereix la Convenció.

Les principals dificultats amb què es troben els infants amb discapacitat són la insuficiència dels serveis i les ajudes, la

manca de suport suficient a la seva autonomia personal, la manca d'escolarització inclusiva amb els suports suficients, la participació insuficient en les activitats de lleure i la insuficiència de l'atenció residencial adequada i adaptada a les seves necessitats.

A Catalunya, l'atenció precoç és un servei social d'atenció especialitzada del sistema català de serveis socials, universal i gratuït per als infants de fins a sis anys i les seves famílies. Aquest servei és prestat pels centres de desenvolupament infantil i d'atenció precoç (CDIAP), públics o concertats, organitzats com a xarxa assistencial sectoritzada i repartits per tot el territori de Catalunya.

El Síndic de Greuges ha detectat algunes disfuncions en la prestació del servei d'atenció precoç, que, en el cas de situacions de pobresa, poden desembocar en un assoliment insuficient del dret a la salut i a la garantia de la plena atenció integral, atès que els recursos insuficients fan que la freqüència de l'atenció rebuda no sigui la que requereixen.

D'altra banda, també es troben a faltar serveis de continuïtat quan l'infant acaba l'etapa en el CDIAP, atès que sovint requereix atenció continuada, i els únics serveis disponibles des de la xarxa pública són l'atenció de logopèdia i de fisioteràpia a l'escola i l'atenció de la salut mental als centres de salut mental infantils i juvenils (CSMIJ).

L'atenció de logopèdia i fisioteràpia a l'escola ordinària és insuficient per atendre tots els alumnes que la necessiten i això implica que alumnes amb greus dificultats motores poden patir un retrocés important en el seu desenvolupament motor.

Pel que fa a les ajudes, cal destacar el Programa d'ajudes d'atenció social a persones amb discapacitat, regulat pel Decret 24/1998, de 4 de febrer, que establia un conjunt d'ajudes econòmiques adreçades a la prestació de serveis necessaris per al desenvolupament de l'autonomia personal de les persones amb discapacitat, amb la finalitat de fomentar-ne la integració social en situacions no cobertes per altres vies. Tanmateix, en l'exercici 2009 es van suprimir

els ajuts per a serveis dins dels quals hi ha la modalitat de tractament.

Finalment, en el cas dels infants que són derivats del CDIAP als CSMIJ, els professionals dels serveis de salut mental manifesten la necessitat de millorar la coordinació entre ambdós serveis perquè la derivació d'un servei a l'altre permeti atendre al màxim les necessitats concretes de cada infant. En molts casos, la coordinació d'ambdós serveis depèn únicament de l'entesa o no entre aquests serveis i no a canals clars i establerts, específics de coordinació.

D'altra banda, cal destacar la previsió que fa el Pla director de salut mental i addicions de crear unitats funcionals formades per equips d'atenció primària de salut, servei de pediatria hospitalària, CDIAP i CSMIJ, amb un model organitzatiu de porta d'entrada única que comparteixi un referent de cas, guies clíniques i formació. Malauradament, aquestes unitats funcionals no s'han arribat a crear, tot i que estaven prioritzades per al període 2005-2007 en el Pla director.

Pel que fa als ajuts de la Llei d'autonomia personal, també es detecten dificultats derivades de la tardança dels procediments, la inadequació dels serveis previstos i els efectes de les revisions de grau en els infants.

L'àmbit educatiu és un factor determinant per al desenvolupament de l'infant amb discapacitat i per a la seva inclusió i garantia d'oportunitats educatives. La Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació, estableix en els articles 2 i 81 la inclusió escolar "com a principi rector del sistema educatiu, i l'escola inclusiva com a base per a l'atenció de tots els alumnes, independentment de llurs condicions i capacitats". En aquest context, doncs, els infants amb discapacitat tenen dret a gaudir de les mateixes oportunitats educatives que qualsevol altre infant escolaritzat.

D'acord amb el Comitè dels Drets de l'infant, els poders públics han d'assegurar als infants amb discapacitat el reconeixement de les necessitats especials, proveir-ne la cobertura amb recursos públics i adoptar mesures específiques i una actitud proactiva per aconseguir un compliment real del dret a la no-discriminació a causa de la discapacitat en l'educació des de l'escola

bressol fins a la universitat, en l'atenció en la família, en el sistema de protecció i en l'accés a les activitats de lleure, per aconseguir-ne la màxima integració i el màxim desenvolupament.

En definitiva, l'ordenament jurídic estableix que l'atenció educativa dels infants amb discapacitat es regeix pel principi d'escola inclusiva, de manera que aquests infants tenen dret a ser escolaritzats en centres ordinaris i, per això, cal que disposin dels suports per atendre les seves necessitats educatives.

Més enllà d'aquesta previsió, cal recordar que el suport als alumnes amb discapacitat s'ha d'adaptar i dotar de recursos, tant pel que fa al temps com al personal. Així mateix, ha de comptar amb la col·laboració dels pares i els infants amb els docents, i ha de ser una tasca de centre que demana la implicació de tota la comunitat educativa. Aquesta implicació s'ha de derivar de la sensibilització, la formació i la promoció per part de l'Administració educativa.

En aquest sentit, s'observa que en aquest terreny hi ha mancances importants, tant conceptuals com pràctiques, i aquestes mancances afecten un nombre important d'alumnes, als quals no es pot garantir el màxim desenvolupament de les seves potencialitats, independentment de quines siguin.

A més, aquest dret s'ha vist erosionat en els darrers anys per l'impacte de les restriccions pressupostàries en matèria d'educació, especialment per la dotació de recursos, que ha afectat negativament el desplegament del principi d'inclusió escolar de l'alumnat amb discapacitat al sistema educatiu.

El Departament ha anat desplegant unitats de suport a l'educació especial (USEE), que han anat augmentant any rere any i se situen ja en 359 per al curs 2013/2014. Tanmateix, el seu desplegament progressiu ha estat acompanyat de reduccions en la dotació de personal docent i també de problemes derivats de la manca de cobertura de les reduccions de jornada i de les baixes temporals dels educadors d'educació especial, amb USEE que no disposen de tot el personal assignat durant tot l'horari de l'alumnat. Aquestes mesures d'austeritat també han

provocat reduccions de les hores de personal vetllador assignat a nombrosos centres educatius públics, malgrat que, en molts casos, el nombre d'alumnat amb necessitats educatives especials hagi augmentat.

Aquest escenari provoca que alguns centres d'educació especial rebin alumnat amb necessitats educatives especials que podria estar escolaritzat en centres ordinaris si aquests disposessin del suport adequat, amb la qual cosa no es compleix el principi d'escolaritzar els infants en un centre d'educació especial únicament per als casos en què l'escolarització en un centre ordinari no sigui possible.

De fet, les dades aportades pel mateix Departament d'Ensenyament indiquen que l'any 2013, per primera vegada des de feia anys, el nombre d'alumnat amb necessitats educatives especials escolaritzat en centres ordinaris va decreixer i que el nombre d'alumnat escolaritzat en centres d'educació especial va augmentar. Aquestes dades, doncs, eren indicatives d'un cert retrocés en el desenvolupament del principi d'educació inclusiva a Catalunya.

Els problemes de dotació dels centres ordinaris poden condicionar notablement la tria escolar manifestada per les famílies dels alumnes amb discapacitat i també els dictàmens d'escolarització que elaboren els mateixos EAP. L'existència de centres d'educació especial al territori és un dels factors condicionants d'aquestes diferències territorials en les propostes d'escolarització dels EAP, però la manca de criteris clars i compartits per part dels EAP sobre quins alumnes s'han d'escolaritzar en centres ordinaris i quins en centres d'educació especial també hi influeix.

En aquest sentit, en els darrers cursos el Departament d'Ensenyament ha aprovat resolucions per establir el procediment que s'ha de seguir i els protocols que han d'utilitzar els EAP per a l'elaboració de dictàmens d'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives especials (per exemple, Resolució de 28 de febrer de 2013, de la Direcció General d'Educació Infantil i Primària, per al curs 2013/2014).

Tot i així, el principi d'educació inclusiva es regula encara avui per un reglament de l'any

1997 (Decret 299/1997, de 25 de novembre, sobre l'atenció educativa a l'alumnat amb necessitats educatives especials) que no parteix dels progressos assolits en la darrera dècada en l'àmbit de l'educació inclusiva (amb la creació de les USEE, per exemple) i que no desplega alguns dels avenços introduïts per la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, com ara la prestació de serveis i programes per part dels centres d'educació especial de suport a l'escolarització dels alumnes amb discapacitats als centres ordinaris (articles 81.4 i 205.10).

Altres àmbits en què s'observen mancances:

- Hi ha enormes dificultats perquè un infant de zero a tres anys que pateix una multidiscapacitat amb una afectació severa pugui ser atès en una escola bressol ordinària. Si bé hi ha exemples d'inclusió d'aquests infants en escoles bressol, són escassos respecte dels casos en què no poden accedir-hi per manca de personal adequat. De fet, els recursos existents especialitzats per a infants amb multidiscapacitat són privats. Si bé hi ha algunes pràctiques d'escolarització compartida entre escoles bressol municipals i l'escola bressol especialitzada (actualment, quatre a Barcelona ciutat) i aquesta pràctica està pensada per fer-se extensiva a altres municipis, no hi ha cap previsió concreta sobre aquesta qüestió.

- Els dèficits d'escolarització inclusiva també es fan presents en les activitats complementàries i extraescolars i en el servei de menjador escolar. Hi ha nombroses queixes per la manca d'oportunitats, especialment de l'alumnat amb discapacitat, a l'hora d'accedir a aquestes activitats i serveis, i pels dèficits en la provisió de personal de suport per part de l'administració afectada que n'acompanyi la participació.

- Cal destacar les dificultats amb què es troba l'alumnat amb necessitats educatives especials que s'ha graduat en ESO i que, d'acord amb aquestes necessitats, presenta molts problemes per prosseguir la seva escolarització en ensenyaments secundaris postobligatoris, encara que sigui amb adaptacions curriculars. Per a molts d'ells, el recurs educatiu més adequat a les seves necessitats formatives i d'inserció laboral són els programes de qualificació

professional inicial (PQPI), però la normativa vigent limita l'accés a aquesta oferta als alumnes sense graduació en ESO.

Aquesta situació provoca que hi hagi instituts que suggereixin a aquest alumnat que no es graduï en ESO, a fi que pugui accedir sense problemes a aquesta oferta formativa. A

criteri del Síndic, la normativa estatal, si bé no preveu de manera literal com a cas excepcional la possibilitat que l'alumnat graduat en ESO es pugui inscriure en un PQPI, no exclou que les administracions educatives, d'acord amb el seu mandat de vetllar pel dret a l'educació, puguin regular amb caràcter excepcional altres supòsits d'accés.

RECOMANACIONS

■ Que s'adoptin mesures perquè qualsevol servei, institució o programa sigui accessible als infants i als adolescents amb discapacitat, en tots els àmbits de la vida quotidiana: educació, lleure, transport, joc, etc. Les mesures haurien d'incloure la formació i la sensibilització sobre els drets dels infants amb discapacitat, sobre el dret al màxim desenvolupament, el dret a la vida normalitzada i a la inclusió social, i també els mecanismes de suport que es requereixin en cada cas.

■ Que s'assegurin la inspecció i l'avaluació dels serveis que atenen infants i adolescents amb discapacitat i dels tractaments que reben, des de la perspectiva del seu dret al màxim desenvolupament i no en funció de les necessitats organitzatives.

■ Que es garanteixi l'atenció dels infants als CDIAP fins als sis anys sempre que sigui necessari per al seu desenvolupament i que es mantingui la freqüència d'aquesta atenció, tenint com a prioritat el dret de l'infant al desenvolupament i no la pressió i la demanda assistencials.

■ Que es creïn unitats funcionals d'atenció als infants amb discapacitat, formades per equips d'atenció primària de salut, serveis de pediatria hospitalària, CDIAP i CSMIJ, amb un model organitzatiu de porta d'entrada única en què es comparteixin professionals, un referent de cas, guies clíniques i formació.

En l'àmbit educatiu:

■ Que s'estableixin mesures normatives i polítiques que permetin aprofundir encara més en el desenvolupament de l'educació inclusiva, sigui amb la dotació dels suports suficients als centres ordinaris per fer possible l'escolarització dels alumnes amb necessitats educatives especials, sigui amb l'establiment de criteris d'escolarització que combatin les desigualtats territorials i socials en l'aplicació del principi d'educació inclusiva existents actualment.

■ Que es garanteixi l'assignació de personal de suport necessari per a l'atenció adequada dels alumnes amb necessitats educatives especials en cada escola ordinària, amb una dotació condicionada a l'evolució de necessitats educatives especials present en cada centre per fer possible l'educació inclusiva i assegurar la formació dels docents per a l'atenció adequada dels alumnes amb discapacitats i amb necessitats educatives especials perquè l'alumnat rebi l'atenció que necessita.

- Que s'impulsi i es finalitzi la reconversió definitiva dels centres d'educació especial en centres de referència per a les escoles ordinàries com a mecanisme de suport per fer efectiva l'escolarització inclusiva dels alumnes amb discapacitats.
- Que es prenguin mesures perquè els infants i els adolescents amb discapacitat tinguin accés als diversos serveis escolars (menjador, activitats complementàries, etc.) en condicions d'igualtat amb els altres infants i adolescents.
- Que es garanteixi l'accés dels infants amb discapacitat a les escoles bressol.

FOCUS 1

L'assignació d'hores de vetlladors als centres ordinaris per a l'escolarització inclusiva

La Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, estableix en els articles 2 i 81 “la inclusió escolar com a principi rector del sistema educatiu, i l'escola inclusiva com a base per a l'atenció de tots els alumnes, independentment de llurs condicions i capacitats”. En aquest context, doncs, els infants amb necessitats educatives especials tenen dret a gaudir de les mateixes oportunitats educatives que qualsevol altre infant escolaritzat.

Si bé és cert que, des d'una perspectiva històrica, es pot afirmar que actualment el Departament d'Ensenyament inverteix més en estratègies per avançar cap a l'objectiu de l'escolarització inclusiva del que ho feia fa una dècada, l'estudi de les queixes constata que l'evolució de la dotació de professionals de suport (vetlladors, etc.) de què disposen els centres no sempre està en consonància amb l'evolució de les necessitats d'atenció que requereixen els alumnes que escolaritzen, i que l'assignació de professionals de suport no sempre té en compte les prescripcions fetes des dels EAP o des d'altres serveis educatius i de salut. Especialment en l'actual context de restricció pressupostària, hi ha centres que, tot i que ha augmentat el nombre d'alumnat amb necessitats educatives especials, han experimentat un decrement de la dotació d'hores de vetllador respecte al curs anterior. En aquest sentit, les administracions afectades exposen que l'assignació d'hores de vetlladors a cada centre depèn de les sol·licituds rebudes cada curs i de la disponibilitat d'hores, que són finites i no necessàriament estan condicionades al nombre de sol·licituds existents.

Davant d'aquests dèficits de recursos, el Síndic considera que condicionar les hores assignades al volum d'una bossa d'hores limitada provoca (o pot provocar) que hi hagi necessitats educatives especials no prou cobertes, o desigualment cobertes en funció del centre d'escolarització de l'infant (depenent, per exemple, del nombre d'alumnat amb necessitats educatives especials en cada centre o d'altres).

La valoració de les necessitats educatives especials ha de ser el criteri que determini l'assignació d'hores, i el volum de la bossa d'hores no hauria de ser finit, sinó que hauria d'estar condicionat al volum de necessitats educatives

especials existent. Altrament, es podria estar vulnerant el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats dels alumnes amb discapacitat, protegit per l'ordenament jurídic.

Les queixes també evidencien que, davant la insuficiència de recursos disponibles, hi ha alumnes que a proposta del Departament d'Ensenyament no es poden escolaritzar en centres ordinaris, tal com voldrien les seves famílies.

En el marc de la resposta rebuda en alguns dels expedients de queixa, el Departament d'Ensenyament assenyala que la inclusió escolar, si bé és un principi que inspira la Llei 12/2009, d'educació, és una realitat desitjable que en alguns moments pot desbordar la capacitat de generació de recursos per fer-la possible, especialment en moments de crisi econòmica. Sobre aquest assumpte, el Síndic considera que la inclusió escolar és un dret de l'alumnat amb necessitats educatives especials protegit per l'ordenament jurídic i que les administracions afectades han de garantir en condicions adequades. L'actual període de contenció de la despesa, doncs, no ha d'afectar el compliment d'un dret bàsic, com és el dret a la inclusió escolar en igualtat d'oportunitats per part de l'alumnat amb necessitats educatives especials.

RECOMANACIONS:

■ Que es garanteixi que les hores de vetllador cobreixen les necessitats dels alumnes amb discapacitat.

■ Que es revisin els procediments d'assignació d'hores de vetllador, a fi de garantir que les necessitats d'aquest suport educatiu valorades per l'EAP siguin el criteri fonamental a l'hora de decidir sobre les assignacions d'hores a cada centre, i no pas les limitacions derivades d'una bossa d'hores finita i no condicionada a les necessitats existents.

FOCUS 2

El cost del menjador escolar per als infants amb discapacitat escolaritzats en centres ordinaris

En el marc de les seves actuacions, el Síndic ha constatat diferències en les condicions d'accés al servei de menjador escolar dels alumnes amb discapacitat en funció de si estan escolaritzats en centres d'educació especial o de si opten per l'educació inclusiva i estan escolaritzats en centres ordinaris. Hi ha casos d'alumnat escolaritzat en centres ordinaris que han de satisfer determinats imports, generalment relacionats amb la cobertura parcial del cost del personal de suport contractat addicionalment pel servei per garantir la seva atenció durant l'horari de menjador, mentre que l'alumnat escolaritzat en centres d'educació especial acostuma a tenir el servei de menjador gratuït.

Els menjadors que acullen alumnat amb necessitats educatives especials poden tenir un sobrecost causat principalment per la necessitat de més personal de suport (monitors).

En general, l'ajut de menjador escolar que atorga el Departament d'Ensenyament per a alumnat amb necessitats educatives especials (9,90 € per infant i dia) és superior a l'ajut ordinari (6,20 €), ja que cobreix el cost de l'accés al servei de menjador escolar d'aquest alumnat, tant en centres ordinaris com d'educació especial. Amb tot, aquest sobrecost fluctua en funció del nombre total de comensals, del nombre d'alumnes que tenen necessitats educatives especials i de les característiques particulars de cadascun d'aquests alumnes. El sobrecost pot ser elevat en menjadors amb pocs comensals i pot arribar a ser nul en menjadors amb molts comensals i un baix percentatge d'alumnes amb necessitats educatives especials. Això provoca que, en determinats casos, hi hagi alumnat amb discapacitat que no cobreix totalment aquest sobrecost amb l'ajut de menjador escolar que percep, de manera que les famílies d'aquest alumnat han de finançar el cost d'aquest personal de suport.

Com a criteri general, des de la perspectiva de la defensa del dret d'aquest alumnat a l'educació en igualtat d'oportunitats, i de l'aplicació del principi d'igualtat i de no-discriminació per raó de la condició de salut de l'infant, el Síndic considera que les famílies d'alumnat amb discapacitat no s'han de fer càrrec del cost del suport de personal necessari per accedir i fer un ús normalitzat d'un servei escolar com ara el menjador. És el servei que ha de proporcionar les condicions adequades i els recursos necessaris per fer possible la participació de qualsevol alumne de manera normalitzada, i no pas la família.

Precisament, l'assumpció d'aquest sobrecost associat a la discapacitat per part de l'alumnat amb necessitats educatives especials escolaritzat en centres ordinaris pot entrar en contradicció amb l'establiment d'un preu màxim del servei de menjador per part del Departament d'Ensenyament.

La Resolució per la qual es determina el preu màxim de la prestació del servei escolar de menjador dels centres educatius de titularitat del Departament d'Ensenyament estableix el preu màxim en la quantitat de 6,20 euros/alumne/dia, IVA inclòs, i també preveu que aquest preu màxim comprèn, a més de l'àpat, l'atenció directa dels alumnes durant el temps de la prestació del servei de menjador i els períodes de temps anteriors i posteriors, des que acaben les classes del matí fins que comencen les de la tarda amb una durada màxima de dues hores i mitja en total.

És veritat que aquesta resolució preveu que “quan es tracti de centres d'educació especial [...], o quan les circumstàncies especials de l'alumnat o del centre així ho aconsellin, el preu màxim d'aquesta prestació es pot augmentar, excepcionalment, mitjançant l'autorització prèvia dels serveis territorials corresponents”, però el cost d'aquestes circumstàncies especials de l'alumnat no justifica l'autorització d'un preu màxim diferenciat entre l'alumnat d'un mateix servei de menjador escolar per raó de la seva situació de salut. En tot cas, el preu màxim d'aquesta prestació s'augmenta per a tot el centre, no pas per a determinats alumnes (amb l'excepció dels usuaris esporàdics, que sí que han de pagar un preu més elevat, tal com estableix explícitament aquesta resolució).

En definitiva, hi ha una desigualtat de tracte pel que fa al cost d'accés entre els alumnes amb necessitats educatives especials i la resta d'alumnat que fa ús del

servei de menjador escolar. El cost d'accés al servei de menjador escolar d'un mateix centre hauria de ser igual per a tots els alumnes, al marge de les seves condicions de salut.

RECOMANACIONS:

■ Cal evitar que l'alumnat amb discapacitat hagi de sufragar el cost de la provisió del personal de suport, que s'hauria repercutir en les despeses generals de funcionament del servei de menjador escolar.

■ En la resolució que regula el preu màxim cal preveure la impossibilitat d'establir preus diferenciats en funció de la situació de salut i de les necessitats de suport de l'alumnat.

■ Cal estudiar l'adopció d'altres mesures com ara la modificació de les instruccions als consells comarcals del Departament d'Ensenyament relacionades amb la concessió de beques de menjador, la reconversió dels ajuts individuals per a alumnat amb discapacitat destinats a sufragar el cost del personal de suport a subvencions per als titulars del servei per garantir la provisió d'aquest personal o la incorporació d'ajuts extraordinaris (o subvencions) per a la cobertura del cost del personal auxiliar requerit, entre d'altres.

FOCUS 3

Els dèficits del sistema d'atenció a l'infant en situació de dependència

El desplegament del sistema de protecció social previst per la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, ha estat molt difícil des del principi, malgrat l'avenç que en si representa.

Les mesures de restricció pressupostària han impactat en l'aplicació de la Llei i, en especial, en l'efectivitat de la prestació econòmica per cures a l'entorn familiar, prevista com una prestació de caràcter excepcional, però a la pràctica aplicada com a mesura molt generalitzada, atesa la insuficiència de serveis per atendre les persones dependents, especialment en el cas dels infants dependents. Davant d'aquesta situació, el Síndic ha recomanat que en casos amb un mateix dret reconegut a percebre la prestació vinculada a la situació de dependència, en què l'Administració es veu obligada a prioritzar uns pagaments davant d'uns altres, la prelación es faci d'acord amb criteris objectius que considerin la capacitat econòmica de la persona interessada amb relació al nivell de necessitat o urgència per atendre les despeses que requereix el desenvolupament de les activitats de la vida diària de la persona dependent i l'interès superior de l'infant, ja que el retard en el pagament en el cas de l'infant afecta directament les seves condicions de creixement.

En aquest sentit, cal fer referència a l'article 23 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant que diu: "L'infant ha de gaudir d'una vida plena en condicions que li assegurin dignitat [...] i b) L'infant amb discapacitat té dret a rebre atencions especials i ajuda per a la seva cura [...]".

També l'article 7 de la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de les persones amb discapacitats fa una especial referència als drets dels infants i estableix que: "cal prendre totes les mesures necessàries per assegurar que tots els nens i les nenes amb discapacitat gaudeixin plenament de tots els drets humans, que el seu interès sigui prioritari en totes les accions que els concerneixen[...]".

D'acord amb la normativa vigent, aquests criteris haurien d'estar determinats en un instrument jurídic general de coneixement públic i accessible a totes les persones interessades.

Certament, l'Administració ha optat per prioritzar uns pagaments davant d'uns altres i ho ha fet en benefici dels nous reconeixements de dependència per davant dels endarreriments pendents, i també atenent de manera preferencial els casos d'especial vulnerabilitat derivats pels serveis socials municipals. La valoració de la vulnerabilitat i la fixació de la prioritat en el pagament de les prestacions reconegudes a la persona dependent s'ha deixat en mans dels serveis socials d'atenció primària, amb qui el Departament de Benestar Social i Família està en contacte permanent per atendre els casos més urgents. Tanmateix, l'Administració té el deure legal de complir i fer complir la normativa vigent i el compliment dels actes emesos per la mateixa administració (i molt especialment d'aquells declaratius de drets) és essencial per garantir els drets dels ciutadans i la seva seguretat jurídica, a més d'obligatori, d'acord amb el principi de congruència amb els propis actes.

Amb relació a la valoració de la dependència dels infants i adolescents, el barem de valoració de la situació de dependència estableix que la valoració de la situació de dependència als menors de divuit anys és revisable d'ofici a l'inici de cada període diferenciat a la taula d'aplicació cronològica o a la meitat d'aquest període quan no hagi transcorregut un any des de l'anterior valoració. Aquests trams de valoració per edat estan dissenyats per fer la valoració de dependència de la persona menor de divuit anys amb relació al nivell de desenvolupament propi de l'edat del sol·licitant en el moment de la valoració. Els trams d'edat assenyalats són dels tres als sis anys, dels set als deu anys, dels onze als disset anys. Per als menors de tres anys la valoració es fa a través d'una escala de valoració específica de dependència.

Atesa aquesta circumstància especial, el Síndic ha observat que l'eliminació del nivell 2 de dependència i la rebaixa, en conseqüència, de les prestacions i serveis a què tenien accés els menors dependents que tenien reconegut aquest nivell abans de l'aplicació del Reial decret 20/2012, de 13 de juliol, ha afectat pràcticament tots aquests infants, que es veuen sotmesos a revisions de la valoració de dependència periòdiques a què no es veuen sotmesos necessàriament els adults.

RECOMANACIONS:

- En tots els casos de retard en el pagament de prestacions reconegudes (amb relació a les mensualitats, en casos de fraccions d'endarreriments ajornats a cinc o a vuit anys, etc.), l'Administració ha d'adoptar mesures per donar compliment als terminis fixats per la normativa vigent i pels seus actes administratius.
- En casos que tenen el mateix dret reconegut, i si l'Administració ha d'establir un ordre de prelació per atendre els pagaments, s'han d'establir criteris objectius clars i públics per a la prioritització que garanteixin la transparència i la seguretat jurídica. Entre aquests criteris de prioritització, i atesa la finalitat de la prestació econòmica per cures a l'entorn familiar, cal considerar l'interès superior de l'infant, un mandat legal derivat de la Llei 14/2010, de 27 de maig.

5. DRET AL NIVELL DE SALUT MÉS ALT POSSIBLE: MANCANCES EN LA GARANTIA DEL DRET A LA SALUT MENTAL

L'article 24 de la Convenció de drets de l'infant estableix que els estats membres reconeixen el dret de l'infant a gaudir del nivell de salut més alt possible i d'equipaments de tractament de les malalties i de restabliment de la salut. Els estats integrants s'han d'esforçar a assegurar que cap infant no sigui privat del seu dret a accedir a aquests serveis.

A Catalunya, l'article 45 de la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, sobre l'atenció a la salut mental, estableix, d'una banda, que, d'acord amb el Pla director de salut mental i addiccions, s'han de desenvolupar programes adreçats a la prevenció, la detecció, el diagnòstic precoç, el tractament i l'atenció integral de les necessitats en salut mental infantil i juvenil des de la xarxa sanitària pública de Catalunya; i, d'altra banda, que s'ha de garantir l'atenció en salut mental dels infants i els adolescents amb discapacitat, mitjançant programes integrals d'atenció en el territori que tinguin en compte els serveis i els equipaments dels departaments de la Generalitat implicats en la seva atenció.

L'any 2006 la Generalitat de Catalunya va aprovar el Pla director de salut mental, amb previsió d'un enfocament diferenciat per a joves i adolescents, i des del juliol de 2014 el Departament de Presidència coordina el Pla integral d'atenció a les persones amb trastorn mental i addicions per potenciar la necessària transversalitat de les actuacions proposades. Una de les onze línies estratègiques del Pla és la promoció de la integració de les intervencions dels serveis de salut, socials i educatius de la petita infància, de la població en edat escolar i de l'adolescència amb especial risc o vulnerabilitat.

Malgrat que la xarxa de salut mental infantil i juvenil és d'accés universal per als menors

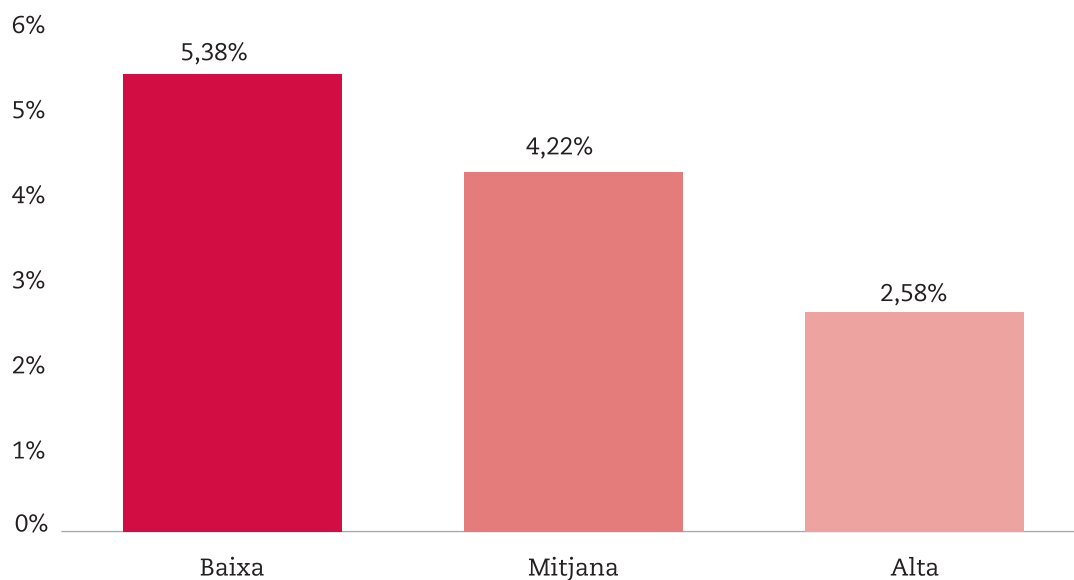
d'edat a Catalunya, es constata que la incidència de problemes de salut mental en situacions de pobresa infantil és més alta i que, en realitat, l'accés als serveis de salut mental adequats és desigual per raons socioeconòmiques de les famílies d'on provenen els menors que pateixen aquest tipus de problemes. Alhora, el fet de patir problemes de salut mental implica més dificultats i una reducció de les possibilitats d'aquestes persones de superar les situacions de pobresa, que ja per si mateixes són difícils de deixar enrere.

Així, d'ençà de la greu recessió econòmica que afecta la Unió Europea i, per tant, també Catalunya, s'han publicat diversos estudis que relacionen els factors socioeconòmics amb l'increment de trastorns mentals, consum d'alcohol i risc de suïcidi, i també la mortalitat relacionada en la població general.

A més, en el cas dels infants, la resposta a estímuls negatius és més inespecífica que en la població adulta. Els possibles problemes de salut mental dels pares o cuidadors, incrementats per la crisi, i els canvis en la vida derivats de la pèrdua o la precarització de la feina o l'habitatge d'aquests adults sí que tenen efectes en les relacions familiars i en l'atenció dels fills, la qual cosa impacta sobre la salut psicològica dels infants, que en pateixen indirectament els efectes.

El principal instrument de què es disposa a Catalunya per conèixer l'estat de salut de la població és l'Enquesta de salut de Catalunya (ESCA). D'acord amb les dades extretes de l'ESCA per al període comprès entre el juny de 2010 i el juny de 2013 entre la població de quatre a catorze anys, es descriu una pitjor salut mental en infants de famílies amb menys nivell d'estudis materns i classe social menys afavorida. La probabilitat de patir un trastorn mental és més alta com més baixa és la classe social, i arriba a ser el doble en la classe social baixa en relació amb la classe social alta: un 5,4% dels infants de quatre a catorze anys en famílies d'inferior classe social tenen probabilitat de patir un trastorn mental, mentre que aquesta probabilitat és només d'un 2,5% en el cas dels infants de classe social alta.

Gràfic 2. Probabilitat de patir un trastorn mental en la població de quatre a catorze anys segons la classe social. Catalunya juny 2010-juny 2013



Font: ESCA.

Així doncs, i en coherència amb les observacions anteriors, es detecta una forta incidència i un augment dels problemes de salut mental infantil i juvenil entre la població més vulnerable. Segons les dades de Càritas sobre les famílies que hi acudeixen per requerir un reallotjament immediat o un servei de servei de mediació de l'habitatge per negociar els deutes pendents, un 43,2% dels nens i un 25% de les nenes usuàries dels serveis de mediació de l'habitatge i un 61% dels nens i un 37% de les nenes usuàries dels equips d'atenció directa de reallotjament presentaven problemàtiques de salut mental, davant el 4% de la població general de la mateixa franja d'edat.

Aquesta situació es veu incrementada per les dificultats d'accés a la xarxa de salut mental per part de la població infantil i juvenil pertanyents a col·lectius de població més vulnerable, que fa que molts d'aquests infants no tinguin cobertes les seves necessitats d'atenció especialitzada amb la intensitat que requereixen.

El Síndic ja ha posat de manifest en informes anteriors que hi ha una saturació de la xarxa de salut mental infantil i

juvenil i una manca d'adequació dels recursos a les necessitats dels infants i adolescents.

En aquest sentit, cal tenir present que la xarxa de salut mental catalana actual estableix l'existència de centres de salut mental infantils i juvenils (CSMIJ) que presten serveis d'atenció especialitzada i de suport a l'atenció primària de salut de manera ambulatoria. No obstant això, la saturació actual de la xarxa de salut mental infantil i juvenil comporta problemes en la provisió del servei i la impossibilitat que aquesta pugui donar una resposta adequada a la demanda de servei que té.

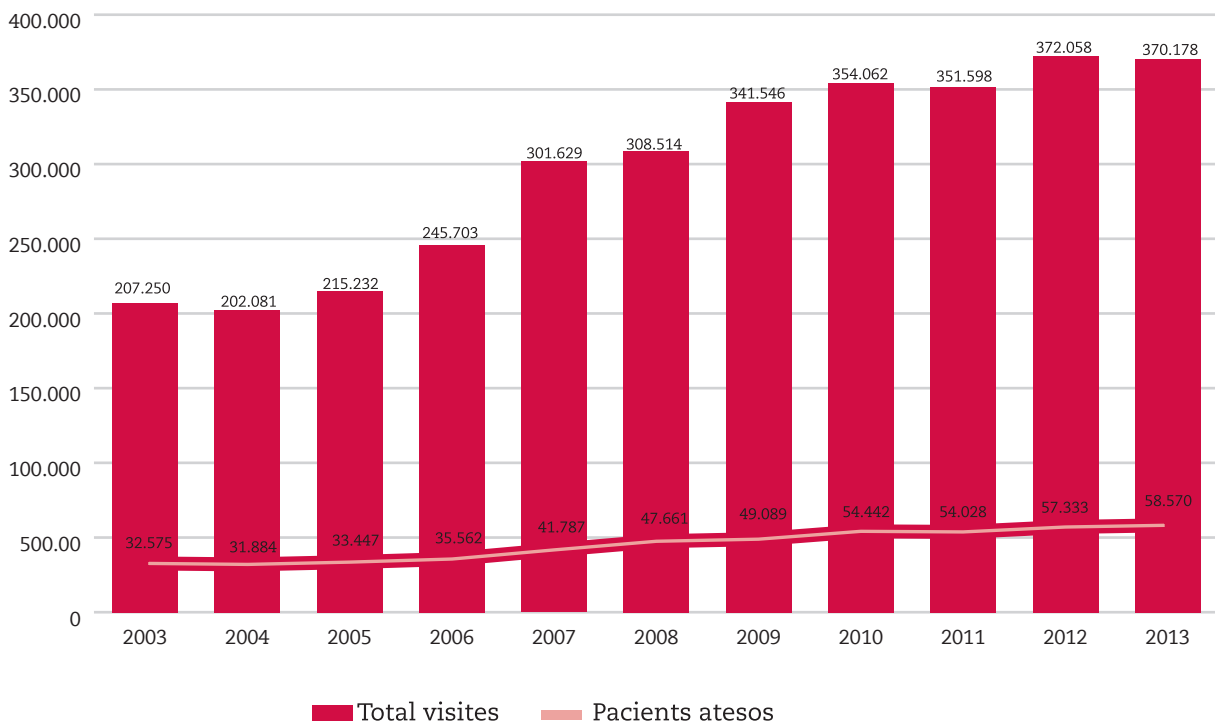
Aquesta saturació comporta, en primer lloc, que en determinats CSMIJ hi hagi llistes d'espera per a l'exploració i el diagnòstic dels infants i els joves derivats. Amb tot, s'intenta prioritzar l'exploració de les situacions dels infants i adolescents més greus. Aquesta saturació comporta importants retards en l'estudi i el diagnòstic dels infants, la qual cosa afecta directament la seva salut.

En segon lloc, s'han detectat dèficits en la intensitat del tractament que s'ofereix des

dels CSMIJ, amb relació a la freqüència de les sessions terapèutiques. En alguns casos, les necessitats d'atenció terapèutica prescrites no poden ser ateses pels professionals del servei per la situació de sobredemanda en què es troba.

A més, la demanda d'atenció a aquests centres ha augmentat. L'any 2013 el 4,14% de la població catalana de zero a disset anys va ser atesa als centres de salut mental infantil i juvenil (CSMIJ). En el període 2003-2013 el nombre de pacients atesos en els CSMIJ ha augmentat un 79,8% i el de visites, un 78,6%.

Gràfic 3. Activitat dels CSMIJ (2003-2013)



Font: Memòria del Catsalut.

Aquestes dues tendències han tingut un impacte fort sobre els diversos serveis bàsics o especialitzats que atenen els infants i les seves famílies, i han sobresaturat els serveis i allargat les llistes d'espera.

Aquesta saturació a la xarxa introdueix una desigualtat clara en el ple desenvolupament del dret a la salut de tots els infants i adolescents, ja que els grups de població amb menys recursos econòmics, que són els que, a la vegada, tenen més possibilitats de patir problemes de salut mental, tenen més dificultats per accedir a la xarxa privada de salut mental, que es presenta com l'alternativa a aquesta situació de manca d'abastiment.

D'altra banda, la xarxa pública de salut mental estableix l'existència dels hospitals de dia per a adolescents com a unitat assistencial d'hospitalització parcial que combina de manera intensiva i pluridimensional diferents recursos terapèutics, amb la finalitat d'atendre adolescents amb trastorns de salut mental que no poden ser atesos des dels serveis ambulatoris. L'atenció, integrada a la comunitat, permet a l'adolescent mantenir els seus vincles familiars i socials.

Si bé aquest és un recurs específic per a adolescents amb necessitats concretes, els professionals de la xarxa manifesten que hi ha una manca de places específiques de

centre de dia o de rehabilitació per a adolescents, com a pont entre l'hospitalització en un hospital de dia i el sistema educatiu ordinari.

Alguns professionals valoren que, un cop finalitzada l'estada als hospitals de dia d'adolescents, els joves amb trastorns mentals greus o trastorns de conducta que continuen necessitant una atenció en salut mental no disposen de cap recurs específic per a les seves característiques en la xarxa pública. En molts casos, la configuració actual del sistema implica que el jove s'haurà d'adaptar al recurs que hi hagi i no a la

inversa, la qual cosa sovint fa engrossir la demanda dels centres de salut mental infantils i juvenils, que han de sostenir casos insostenibles i que desplacen altres pacients que requereixen aquest tipus d'atenció.

Les dades obtingudes del Departament de salut mostren que no hi ha hagut un increment dels llits hospitalaris per a la població infantil i juvenil que presenta algun trastorn mental i que requereix hospitalització ni tampoc s'ha incrementat el nombre de places als hospitals de dia infantojuvenil per a tots els diagnòstics (HDIJ) (vegeu la taula 11).

Taula 11. Llits hospitalaris per a la població infantil i juvenil amb algun trastorn mental

	2009	2010	2011	2012	2013
Llits hospitalaris	127	127	119	119	119
Places HDIJ	440	440	440	440	440

Font: Departament de Salut.

En un altre sentit, d'acord amb el Decret 213/1999, de creació de la xarxa pública de salut mental, aquesta xarxa també disposa de les unitats d'hospitalització de psiquiatria, les unitats de crisi per a adolescents (UCA) i les unitats de subaguts per a adolescents. Aquesta configuració de la xarxa comporta una manca de places de mitjana estada per a adolescents amb trastorns severos que requereixen un internament en una fase concreta del tractament, segons quina en sigui l'evolució, com ara els nois i les noies amb trastorn dual.

A més d'aquestes dades, cal remarcar que la Cartera de serveis socials 2010-2011 preveu que els serveis residencials previstos per a persones amb discapacitat tenen com a població destinatària persones de divuit a seixanta-cinc anys i, per tant, no hi ha serveis especialitzats per a menors d'edat. L'Administració argumenta que aquest segment de població habitualment es troba sota la cura directa de la família amb els suports dels serveis de què es pot beneficiar. Excepcionalment es preveu acordar l'ingrés d'un infant o adolescent en un centre

residencial per a persones amb discapacitat intel·lectual o física.

Aquesta situació contrasta amb la realitat d'unes famílies que es troben en situacions límit, atesa la necessitat que hi hagi recursos específics per a l'ingrés residencial de joves. Al Síndic arriben casos de famílies, sense mitjans econòmics i amb un fill adolescent amb discapacitat o trastorn greu de conducta, que han hagut de renunciar a la tutela perquè el fill pugui accedir a la xarxa pública quan les característiques de la seva malaltia fan que no pugui rebre una atenció adequada dins la pròpia família ni amb atenció ambulatoria. És paradoxal i contrari als drets dels infants que els pares hagin de prendre aquesta decisió a causa de situacions extremes, ja que el deteriorament de la convivència familiar és de tal magnitud que pot posar en perill la integritat física del mateix adolescent i dels membres del nucli familiar. D'altra banda, aquesta situació també va en detriment dels infants que són tutelats per la DGAIA per la desprotecció en què es troben, els quals també haurien de ser

atesos en centres adequats a les seves necessitats.

En definitiva, es tracta de joves que no estan deseparats per la seva família, sinó que la manca de recursos adequats per atendre'ls obliga les seves famílies a fer una cosa contra la seva voluntat perquè l'Administració l'atengui amb recursos que no estan previstos per a aquests supòsits, ja que l'accés a recursos residencials només es preveu per als majors de divuit anys i, en el cas de menors, només per a infants sota tutela de l'Administració pública (DGAIA). Així doncs, atès que la família no rep el suport que necessita per tenir cura dels seus fills ha de renunciar (ficticiament) a aquest deure per "provocar" aquest suport.

D'altra banda, la problemàtica de salut mental presenta moltes especificitats en l'abordatge en funció del tipus de trastorn o malaltia que es pateix i cal que es garanteixi que el recurs és adequat i diferenciat en funció de la patologia que es presenta. Hi ha situacions i necessitats molt diverses: adolescents amb trastorns de conducta alimentària, amb diversos tipus de trastorns d'espectre autista o amb trastorns duals.

Al llarg dels últims anys, el Síndic ha rebut queixes regularment de famílies d'infants i adolescents que pateixen trastorns de l'espectre autista, en relació amb la manca de recursos adequats per atendre'ls. Professionals de l'àmbit de la salut que tracten infants també exposen mancances relacionades amb els recursos per atendre'ls: aquestes mancances van des de la manca de recursos alternatius al domicili per atendre els infants i adolescents amb situacions més agudes, sovint associades a trastorns de conducta, fins a infants que no es poden contenir amb tractament ambulatori ni tampoc no es poden sostenir al domicili familiar o a l'escola (ni tan sols en centres d'educació especial) per l'agitació que pateixen. Tal com s'ha assenyalat més amunt, aquest tipus de recurs no està previst per a infants i adolescents amb aquest perfil i a la pràctica sovint es demana a les famílies que renunciïn a l'exercici de la potestat perquè hi puguin accedir a través de la DGAIA.

També es denuncia la manca de llits hospitalaris de curta i mitjana estada per a aquests infants i la manca de serveis de

suport domiciliari, servei que només existeix en l'àmbit privat i que requereix una formació molt especialitzada dels professionals que no es dona als treballadors familiars ni en l'àmbit de la Llei de dependència. D'altra banda, també manquen places de serveis de respir adequades per a infants i adolescents amb trastorns aguts, quan, en canvi, són els que en presenten més necessitat, atès que alguns serveis no accepten aquest perfil d'infants i adolescents per la dificultat d'atendre'ls.

Val a dir que el setembre de 2012 es va aprovar el Pla integral d'atenció a les persones amb trastorn de l'espectre autista, que va ser revisat el passat any 2013 i que té l'objectiu, entre d'altres, d'avançar i de millorar en l'atenció de les persones que el pateixen i les seves famílies.

Així mateix, cal assenyalar que els professionals de l'àmbit de la salut que atenen infants i adolescents que pateixen trastorns de conducta alimentària també han exposat mancances relacionades amb els recursos posats a disposició per atendre aquesta patologia. Els professionals exposen que hi ha un augment significatiu d'ingressos a la unitat d'hospitalització i l'hospital de dia, i també una llarga llista d'espera per a les consultes externes i per poder establir un tractament de mitjana-llarga durada, que és el que caldria per atendre aquest tipus de patologies.

L'Hospital de Sant Joan de Déu, que es presenta com a hospital pediàtric de referència per atendre aquest tipus de trastorns, atén pacients provinents de tot el territori català on no hi ha un servei assimilat, amb les consegüents dificultats logístiques i econòmiques que això suposa per a les famílies i els infants i adolescents afectats.

Aquests professionals també posen de manifest que atenen pacients afectats dels trastorns esmentats, que el tractament de mitjana o llarga durada no es pot garantir a través dels serveis públics i que s'ha de vehicular a través de centres privats, que han de costejar les famílies dels pacients i poden no estar sotmesos a tants controls de qualitat en el servei per part del Departament.

D'altra banda, l'alternativa no especialitzada d'atenció de mitjà i llarg termini de tractament psiquiàtric que ofereix el Servei Català de

Salut (les unitats de subaguts d'hospitals psiquiàtrics) no és adequada, ja que té establert com a criteri d'exclusió en l'ingrés els trastorns de conducta alimentària per la seva especificitat.

Segons les informacions aportades per l'Administració, s'han reduït els recursos destinats als centres de salut mental infantil i juvenil, que fan una funció de prevenció, detecció i seguiment de casos en fases inicials, i aquest fet ha repercutit en l'eliminació de les antenes o els dispositius que fan la funció de cobertura pel territori.

Així mateix, s'ha reduït la freqüència de les visites assignades als pacients.

Finalment, de les reunions mantingudes amb els serveis de salut mental infantils i juvenils se'n desprèn la preocupació dels professionals per la manca de desenvolupament del Pla director de salut mental, per l'increment de les necessitats, juntament amb la reducció dels recursos i la saturació que això comporta, i per la manca de prioritització de la salut mental en el sistema sanitari, especialment de la salut mental infantil.

RECOMANACIONS

- Cal ampliar l'oferta dels centres de salut mental infantil i juvenil (CSMIJ) i altres recursos específics en salut mental (hospitals de dia, serveis residencials, programes específics de salut mental, etc.), especialment entre els adolescents, d'acord amb la prevalença més alta de trastorns de salut mental en aquest col·lectiu, i adaptar-la a la demanda creixent.
- Cal estudiar les necessitats de places d'atenció en unitats hospitalàries i residencials per a adolescents amb problemes greus de salut mental i prendre mesures per adaptar l'oferta a les necessitats resultants.
- Cal proveir places residencials públiques especialitzades en funció de les diverses necessitats de salut mental que es detectin als infants que ho requereixin.
- Cal reforçar i garantir els serveis de salut mental, tant ambulatoris com residencials, per a infants tutelats per l'Administració, prioritzant l'especial situació de vulnerabilitat derivada de vivències anteriors al sistema de protecció i l'especial responsabilitat de l'Administració.
- Cal garantir l'atenció ambulatoria i les unitats hospitalàries especialitzades per atendre patologies que estan mancades dels recursos especialitzats necessaris, com ara els trastorns de l'espectre autista o els trastorns alimentaris.
- Cal assegurar una major transversalitat en l'atenció de la infància, i també en les valoracions i les decisions que s'adopten respecte dels infants i dels adolescents amb problemes de salut mental que estan en situació de risc a causa de determinats entorns familiars.

FOCUS 1

El protocol per a la prevenció del suïcidi

El suïcidi és una de les primeres causes de mortalitat entre les persones joves i els trastorns mentals són un dels principals factors de risc de suïcidi als països occidentals.

La mortalitat només és un percentatge de la problemàtica real, ja que per cada mort es calcula que hi ha una mitjana de 20 temptatives.

No hi ha cap registre ni estudi complet que informi sobre l'abast real de les temptatives de suïcidi a Catalunya entre la població adolescent ni que permeti associar les dades de mortalitat de suïcidi existents a l'anàlisi de la causa, dels factors de risc ni dels desencadenants i, per tant, tampoc al tractament rebut ni als possibles dèficits d'atenció.

A l'efecte de disminuir la mortalitat, augmentar la supervivència de la població atesa per conducta suïcida i prevenir la repetició de temptatives autolítiques en els pacients d'alt risc, el Departament de Salut va implantar el programa Codi risc de suïcidi CRS per al període 2014-2015.

Les accions previstes en el Codi risc suïcidi pretenen posar remei a la manca de dades existents sobre temptatives de suïcidi, possibles causes, diagnòstic i tractament rebut que permetin detectar les situacions de risc i activar els recursos sanitaris adequats, i facilitar un registre de les temptatives de suïcidi relacionades amb la presència d'un trastorn mental i diagnòstic previ.

Aquestes dades, encara no disponibles, també permetran detectar i analitzar els possibles dèficits d'atenció i de prevenció del sistema català de salut pel que fa a l'atenció a la salut mental d'infants i adolescents.

Així, tot i que la finalitat del Codi risc suïcidi per la seva mateixa naturalesa sigui l'evitació d'aquestes conductes de risc, cal entendre aquestes situacions i les dades que s'obtinguin d'aquest programa necessàriament només com un termòmetre de la situació actual de salut mental de la població adolescent que permeti abordar de manera general els dèficits existents per aconseguir no sols l'evitació d'aquestes conductes de risc, sinó el benestar i la garantia de l'accés al dret a la salut mental de la població infantil i juvenil a través de l'activació i l'augment dels recursos necessaris i adequats.

Per aquest motiu, cal que, a banda d'activar actuacions protocol·litzades per a la prevenció i evitació del suïcidi, es reforci l'atenció mèdica, psicoterapèutica i psicoeducativa amb les famílies afectades més enllà de les 72 hores després de l'episodi de risc.

D'altra banda, també com a actuació preventiva, s'ha de reforçar la coordinació amb el Departament d'Ensenyament perquè els centres educatius amb la formació especialitzada que correspongui puguin canalitzar la demanda dels infants i adolescents d'atenció en l'àmbit del centre educatiu.

En el reforç de recursos en l'àmbit ambulatori, tant pel que fa a intensitat i freqüència dels CSMIJ com a places hospitalàries i residencials especialitzades per atendre les necessitats a mitjà i llarg termini, recau part de l'abordatge de fons del qual l'atenció i la prevenció de les conductes de risc només són una manifestació extrema del problema.

6. DRET A UN NIVELL DE VIDA ADEQUAT: POBRESA INFANTIL

L'article 27 de la Convenció sobre drets de l'infant reconeix "el dret de tots els infants a un nivell de vida adequat al seu desenvolupament físic, mental, espiritual, moral i social. Els pares o altres persones responsables de l'infant tenen l'obligació primordial d'assegurar, dins de les seves possibilitats econòmiques, les condicions de vida necessàries per al desenvolupament de l'infant.

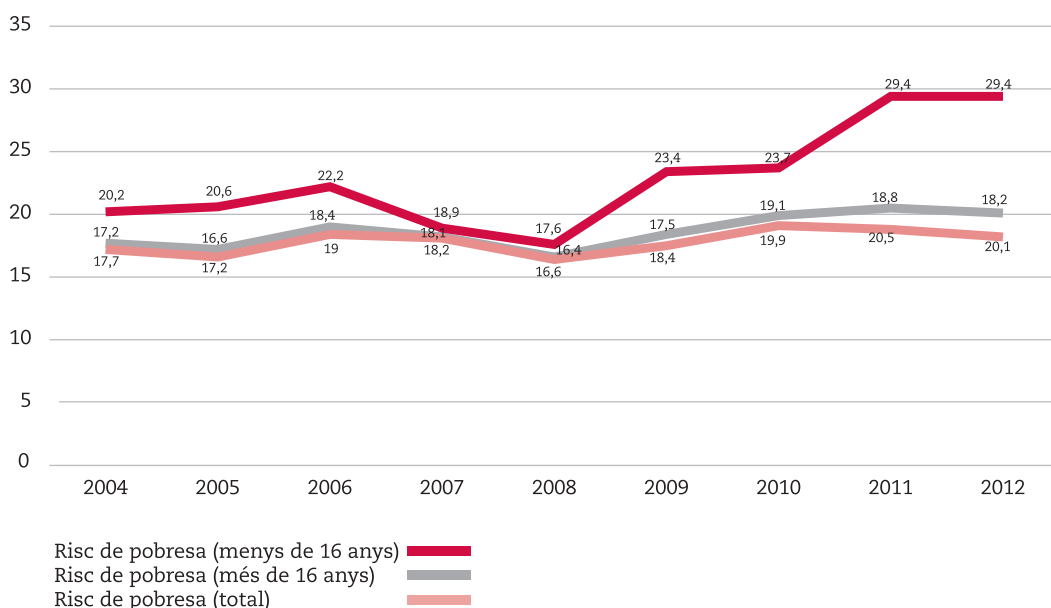
Els estats membres, d'acord amb les seves possibilitats, han de prendre les mesures apropiades per ajudar els pares i les altres persones responsables de l'infant a fer efectiu aquest dret i, en cas de necessitat, han de donar ajut material i programes de suport, principalment pel que fa a la nutrició, el vestit i l'habitatge".

Aquest article fa referència al dret que els infants tinguin unes condicions de vida idònies i, tot i que apel·la a la responsabilitat dels progenitors a l'hora de proporcionar les condicions de vida adequades a l'infant en primer terme, els estats membres tenen el deure de formular polítiques públiques (ajut material, programes i mesures de suport, etc.) per donar suport als progenitors, a fi que puguin complir les seves funcions parentals i fer efectiu aquest dret.

A Catalunya, l'article 41 de la Llei 14/2010, de drets i oportunitats en la infància i l'adolescència, reconeix el dret dels infants a un nivell bàsic de benestar i reproduïx l'esquema de la Convenció, en el sentit que correspon als pares la responsabilitat primordial en la criança, la formació i l'assegurament d'un nivell bàsic de benestar i a les administracions públiques (Estat) l'ajut als pares perquè puguin assegurar les condicions de vida necessàries per al desenvolupament integral d'infants i adolescents.

Malgrat tot, hi ha nombrosos infants que es troben en una situació de vulnerabilitat social a l'hora de satisfer el dret a un nivell de vida adequat. Segons dades de l'Idescat per a l'any 2012, el 29,4% dels infants menors de setze anys es troba en una situació de pobresa relativa, amb una tendència creixent d'ençà de l'any 2008, coincidint amb l'inici de la crisi econòmica, tal com mostra el gràfic 4. Aquest gràfic 4 també evidencia que la prevalença del risc de pobresa és més elevada entre la població infantil que entre el conjunt de la població, i també que l'impacte de la crisi econòmica també ha estat més fort entre els infants. Mentre que el risc de pobresa infantil s'ha incrementat quasi dotze punts percentuals, aquest risc en el conjunt de la població s'ha incrementat en menys de quatre punts.

Gràfic 4. Evolució del risc de pobresa en funció de l'edat a Catalunya (2004-2012)



Font: Font: elaboració a partir de dades de l'Idescat.

En aquest context d'increment de la pobresa infantil, cal destacar que Catalunya es caracteritza per uns nivells de despesa pública relativa de protecció social, educació i salut sensiblement inferiors als del conjunt de l'Estat espanyol i de la Unió Europea i, respecte a la mitjana europea, aquesta despesa presenta alhora nivells d'eficiència també baixos a l'hora de reduir la pobresa infantil. Tot i que les diferents administracions competents van fer un esforç sostingut creixent per incrementar les partides pressupostàries destinades a prestacions econòmiques, especialment fins a l'any 2010, i per apropar els nivells de despesa progressivament als nivells de la Unió Europea, la crisi econòmica i les mesures de contenció de la despesa i de reducció del dèficit públic han comportat reduccions dels pressupostos destinats a la infància en general (educació, lleure, etc.) i a prestacions econòmiques de suport a les famílies socialment menys afavorides en particular (renda mínima d'inserció, ajuts de menjador escolar i beques per a l'estudi, etc.). Aquestes prestacions, si no s'han reduït, han tendit a mantenir-se en un context d'increment de les necessitats socials i econòmiques de les famílies.

A més, la naturalesa d'aquestes prestacions previstes per combatre les situacions de precarietat econòmica dels infants acostuma a ser de dret de concurrència, és a dir, supeditades a la disponibilitat pressupostària, amb la qual cosa famílies amb ingressos significativament baixos poden no tenir accés a l'ajut que es convoca, ja que les partides pressupostàries no van condicionades a l'evolució de les necessitats socials. El Síndic insisteix que les ajudes a les famílies que ho necessiten no han d'estar condicionades ni a les necessitats dels altres ni a la partida pressupostària prevista, sinó a les condicions objectives de vida de les famílies. El repte de la política social és garantir que les famílies disposin dels recursos necessaris per viure en condicions adequades i que puguin exercir correctament les responsabilitats parentals. Alhora, aquestes prestacions de lluita contra la pobresa infantil sovint s'adrecen al conjunt de la família, no pas als infants directament, que no hi tenen dret. En tot cas, el seu dret està condicionat al dret subjectiu dels seus progenitors.

En aquest sentit, cal fer referència a la Recomanació de la Comissió de la Unió Europea de 20 de febrer de 2013 Invertir en la infància: trencar el cicle dels desavantatges, en la qual es recomana donar suport als ingressos de les famílies mitjançant prestacions adequades, coherents i eficients (incentius fiscals, prestacions familiars i per fills a càrrec, subsidis d'habitatge, sistemes d'ingressos mínims, etc.) o complementar aquests sistemes de suport efectiu als ingressos amb prestacions en espècie (relacionades, en particular, amb l'alimentació, amb l'accés a serveis, etc.), però també reconèixer els infants com a titulars de drets independents i establir mecanismes de prestació regulars i eficaços que donin la màxima cobertura als infants i els beneficiïn al màxim.

En aquesta línia, cal recordar que a Catalunya resta pendent de desplegament normatiu el dret a un nivell de vida adequat dels infants, a fi que aquest, més enllà d'un principi general, es converteixi en dret subjectiu exigible davant les administracions i en seu judicial.

Un dels instruments de què ha disposat la Generalitat de Catalunya per assegurar nivells de renda bàsics a les famílies socialment més desfavorides que no disposen d'altres ingressos periòdics és el Programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció (PIRMI). Les prestacions de la renda mínima d'inserció es configuren com un conjunt d'instruments encaminats a la inserció social i, sempre que sigui possible, a la inserció laboral mitjançant unes contraprestacions que les persones beneficiàries es comprometen a dur a terme a canvi de rebre les diferents actuacions i prestacions que estableix la Llei que el regula mirant d'evitar el circuit d'assistencialisme.

No obstant això, amb la modificació dels requisits d'accés a la renda mínima d'inserció, previstos pel Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció, s'exclouen de l'accés a la prestació econòmica les persones que només presentin una problemàtica laboral derivada de la manca o pèrdua de feina, que no acreditin una dificultat social o d'inserció laboral afegides i que no requereixin cap

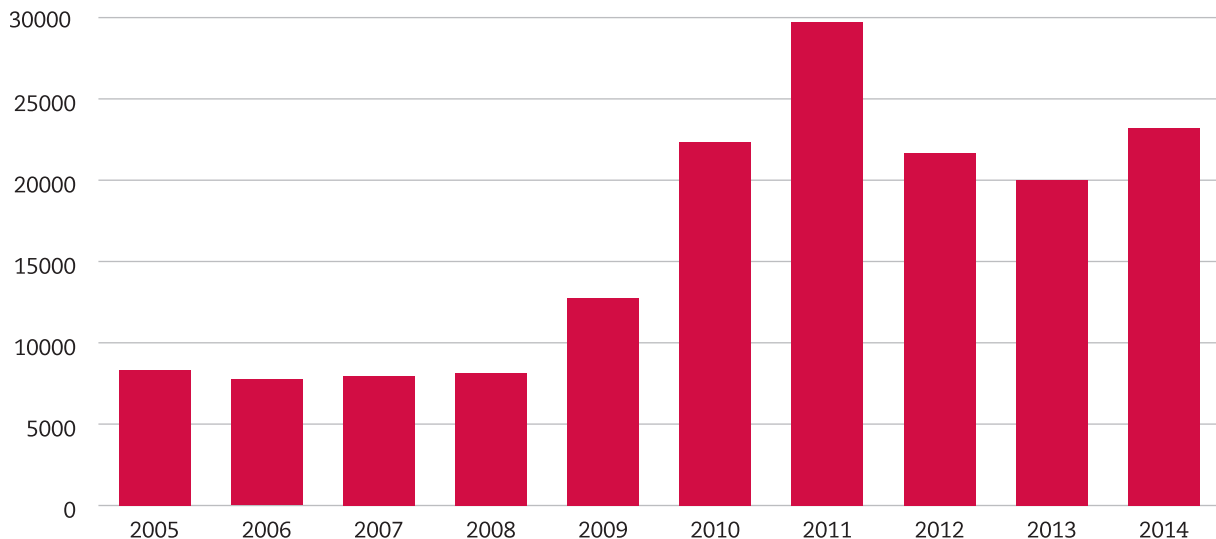
tipus d'intervenció social i continuada, a més de no disposar dels mitjans econòmics necessaris per atendre les necessitats bàsiques de la vida. D'aquesta manera, en queden excloses moltes famílies que, fruit de la crisi econòmica, s'han vist de forma sobtada abocades a una situació de pobresa econòmica, tot i que per les seves característiques no es trobin en una situació de vulnerabilitat social greu.

Alhora, les dificultats de renovació d'aquestes prestacions, pels obstacles derivats dels nous requisits establerts, deixen moltes famílies potencialment perceptores llargs períodes de temps sense aquests ingressos.

A més, l'existència de fills en situació de risc derivada de la manca d'ingressos econòmics familiars no és una condició suficient o un factor de discriminació positiva en l'accés a aquesta prestació.

De fet, la modificació dels requisits d'accés a la renda mínima d'inserció, que afecta de manera substancial la naturalesa de la prestació i que suposa un retrocés en la cobertura i la garantia dels drets socials, ha tingut implicacions clares sobre la qualitat de vida i les oportunitats de molts infants, fills de perceptors, que podien ser beneficiaris indirectes d'aquesta renda i que ho van deixar de ser, malgrat que els progenitors no disposaven d'una situació de suficiència econòmica i malgrat que patien situacions de pobresa. En aquest sentit, el gràfic 5 mostra que a partir de mitjan 2011 es produeix un descens molt significatiu dels beneficiaris menors de setze anys de la renda mínima d'inserció, de més de 10.000 infants (els ajuts complementaris a menors de setze anys van passar de 30.360 el mes de maig de 2011 a 19.258 el mes de setembre de 2013, mentre que la despesa de la PIRMI es va reduir en 5,3 milions d'euros en aquest període i la dels ajuts complementaris, en 0,5 milions d'euros).

Gràfic 5. Evolució del nombre de beneficiaris menors de setze anys (ajuts complementaris) de la renda mínima d'inserció a Catalunya (2005-2014)*



Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Empresa i Ocupació.

Nota: dades del mes de juny

Dit això, cal destacar que, a partir de l'octubre de 2013, es va revertir la tendència de decreixement de la inversió en la renda mínima d'inserció i es van recuperar part dels nivells de despesa i de destinataris que s'havien perdut amb la modificació

normativa de l'any 2011. El juny de 2014 es va produir un increment de 4.000 beneficiaris menors de setze anys i un increment de la despesa del PIRMI de 2,3 milions d'euros (0,2 milions d'euros en el cas dels ajuts complementaris).

RECOMANACIONS

- Cal garantir que les restriccions pressupostàries no afectin l'àmbit de la infància i que la inversió en polítiques adreçades a la infància assegurí una mínima renda disponible.
- Cal avaluar i millorar l'eficiència de la despesa en polítiques socials, amb l'objectiu de combatre amb més intensitat la pobresa infantil.
- Cal establir per norma els mínims considerats essencials per garantir el dret de l'infant a un nivell de vida adequat, determinar la renda de suficiència econòmica de què ha de disposar una família per garantir l'accés de qualsevol infant a aquests mínims establerts i crear una prestació específica condicionada a la renda per garantir que les famílies amb infants que no disposen dels ingressos necessaris per satisfer les necessitats essencials puguin disposar d'ingressos equivalents a l'indicador de renda de suficiència de Catalunya corregit.

FOCUS 1

Els retards en el pagament de les prestacions per fill a càrrec

La Llei 6/2011, de 27 de juliol, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2011, va decretar la suspensió de la prestació universal per famílies amb fills a càrrec i va determinar que l'abonament de les prestacions econòmiques universals per infants a càrrec meritades i no percebudes el dia de l'entrada en vigor d'aquesta llei es podia ajornar fins a un termini de cinc anys a comptar de la data de resolució ferma del reconeixement exprés.

Des de l'any 2012, el Síndic rep un alt nombre de queixes de persones que expressen disconformitat davant la manca d'abonament de prestacions aprovades relatives als anys 2010 i 2011 i que tornen a demanar i a exigir la intervenció del Síndic en aquesta qüestió. En algun cas, fins i tot s'ha pogut observar que la situació familiar era d'extremada vulnerabilitat econòmica, però la família encara no havia percebut l'abonament de la prestació familiar per infant a càrrec corresponent.

El Síndic fa el seguiment del pagament de les prestacions per infant a càrrec resoltes favorablement. El Departament, fins al moment present, aplicant la previsió legal, al·lega que té el propòsit de fer efectives les prestacions aprovades al més aviat possible i d'acord amb els recursos existents.

Cal tenir present que els ajuts econòmics a les famílies amb infants a càrrec, tal com indica la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies, tenen l'objectiu d'oferir a les famílies amb fills una protecció econòmica davant l'evident augment de les càrregues econòmiques de la família; que la llei reconeix el paper dels ajuts de suport a les famílies amb fills a càrrec com a mecanisme de lluita contra la pobresa infantil i juvenil, contra la marginalització de les famílies i l'exclusió

social; que considera que faciliten l'exercici d'una maternitat i paternitat responsables, i reconeix que aquesta protecció econòmica pot esdevenir una eina per facilitar la conciliació de la vida laboral i la vida familiar.

Per tant, en un període com el present, en què la taxa de pobresa infantil s'ha anat incrementant de manera molt important, aquesta prestació, si bé té un efecte limitat, és un instrument de lluita contra la pobresa i, d'acord amb l'article 15 de la Llei 14/2010, els poders públics haurien donar prioritat pressupostària a aquestes prestacions, quan es tracta de situacions especialment vulnerables, sobretot tenint en compte que són prestacions reconegudes. Així, en situacions familiars precàries, el Síndic ha insistit que el retard en el pagament de la prestació afecta directament les condicions de criança dels infants, per la qual cosa esdevé una eina imprescindible de suport a les famílies.

Així mateix, cal recordar que l'article 27 de la Convenció sobre els drets de l'infant preveu el dret de l'infant a un nivell de vida adequat. I també, específicament sobre aquest dret, l'article 3 preveu que “els estats membres, d'acord amb les condicions nacionals i segons els seus mitjans, han de prendre les mesures apropiades per ajudar els pares i les altres persones responsables de l'infant a fer efectiu aquest dret [dret a un nivell de vida adequat] i, en cas de necessitat, han de donar ajut material i programes de suport, principalment pel que fa a la nutrició, el vestit i l'habitatge”.

Si bé és cert que després de la suspensió de la prestació universal per la Llei 6/2011, de 27 de juliol, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2011, i amb l'objectiu de prevenir possibles situacions de vulnerabilitat, les famílies amb més dificultats econòmiques poden acollir-se a la convocatòria anual de l'ajut per naixement, adopció, tutela i acolliment sotmesos al nivell d'ingressos de la unitat familiar, també ho és que els llindars de renda són molt restrictius pel que fa a l'atorgament d'aquest ajut amb dret de concurrència, circumstància que provoca que famílies amb ingressos significativament baixos no hi tinguin accés.

RECOMANACIONS:

■ Cal agilitar el pagament de les prestacions per infant a càrrec que queden pendents de ser abonades de les convocatòries dels anys 2010 i 2011, tenint en compte l'article 41 de la Llei 14/2010, que estableix el dret dels infants i adolescents a un nivell bàsic de benestar material i personal i l'article 15 quant a la prioritat pressupostària.

■ Cal adoptar criteris de prioritització de pagament en tots els casos familiars que presentin una situació de vulnerabilitat econòmica, en interès superior dels infants, tenint en compte que les famílies ateses pels serveis socials o amb informe dels serveis socials, per raó de la seva situació socioeconòmica, haurien de poder rebre l'esmentada prestació sense dilació o amb caràcter prioritari.

FOCUS 2

L'accés dels infants a serveis o quotes en funció del compliment de determinades obligacions per part dels progenitors

En els darrers anys, el Síndic ha rebut diferents queixes relacionades amb les conseqüències que determinats comportaments dels progenitors generen en l'accés dels seus fills a determinades oportunitats socials i educatives. Més concretament, aquestes queixes remeten a situacions com ara:

- Impossibilitat de les famílies deutores de taxes, multes o impostos municipals d'accedir a ajuts o bonificacions previstos per fomentar la igualtat d'oportunitats en l'accés a serveis educatius o de lleure per als seus fills (llars d'infants municipals, casals municipals, etc.) o, directament, de fer ús d'aquests serveis.
- Pèrdua de suports dels serveis socials en el cas de determinades famílies (i, per tant, també dels infants implicats) per l'incompliment per part dels progenitors del pla de treball pactat.
- Penalització, per part de docents i directius de les escoles, dels alumnes amb progenitors que no han pagat les quotes de material escolar en el seguiment de determinades activitats escolars ordinàries (realització i lliurament de treballs de classe, lliurament de certificats de notes, etc.).
- Aplicació de sancions o expulsions d'infants de determinades activitats de lleure educatiu per conflictes dels progenitors amb responsables de les activitats o per mals comportaments d'aquests durant el seu desenvolupament.

Aquestes actuacions, en contextos normatius i d'actuació diferents, tenen un fil conductor que consisteix a primar la funció administrativa de garantir el compliment de la norma per part dels progenitors per damunt de l'interès superior de l'infant. Sobre aquesta qüestió, cal tenir present:

En primer lloc, aquestes mesures, que persegueixen, en part, sancionar determinats comportaments dels progenitors, perjudiquen especialment els infants, que no són responsables dels possibles impagaments o altres comportaments sancionats.

En segon lloc, si bé l'ordenament jurídic admet la incorporació de requisits o de criteris d'exclusió en relació amb la prestació de determinats ajuts o serveis, aquestes condicions restrictives d'accés no han de remetre a drets dels infants clarament protegits per la Convenció sobre els drets de l'infant i per la legislació en matèria d'infància i educació, que han de ser proveïts en condicions d'igualtat (el dret de l'infant a l'educació o al lleure en igualtat d'oportunitats, per exemple).

Precisament, la provisió de determinats ajuts i serveis públics es justifica per la necessitat de compensar desigualtats socials en l'accés a l'oferta, i determinats incompliments de les obligacions per part dels progenitors amb l'Administració (deutes, per exemple) poden estar provocats per aquesta mateixa situació de desavantatge social. Establir aquest tipus de requisits, doncs, pot impedir l'accés

a ajuts i serveis de famílies que realment ho necessiten; o, en altres paraules, l'exclusió d'aquestes famílies de l'accés a determinats ajuts i serveis pot accentuar, en realitat, aquesta mateixa situació socialment desfavorida.

I, en tercer lloc, des del moment en què aquesta decisió pot perjudicar l'accés d'infants socialment desfavorits a determinades oportunitats (serveis educatius i de lleure, etc.) no en respecta l'interès superior.

Condicionar l'accés a aquesta oferta al compliment de les obligacions tributàries, de determinats compromisos o de determinades normes de convivència per part dels progenitors vulnera, a criteri d'aquesta institució, aquest principi inspirador, especialment quan hi ha infants socialment desfavorits, perquè aquesta decisió no està basada primerament en la consideració de l'interès superior de l'infant, en el sentit que no promou l'exercici efectiu dels seus drets.

En el cas de les famílies deutores amb l'Administració, les administracions públiques afectades fonamenten jurídicament l'exclusió d'accedir a ajuts o a serveis per la previsió de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, que estableix en l'article 13.2.e) que no poden percebre subvencions les persones que no es trobin al corrent en el compliment de les obligacions tributàries. Aquestes administracions, però, obvien que la mateixa Llei 38/2003, quan defineix la condició de beneficiari en l'article 11.1, estableix que té aquesta consideració la persona que hagi de fer l'activitat que en fonamenta l'atorgament. En el cas d'una subvenció adreçada a bonificar la participació d'un infant a un servei municipal, per exemple, la consideració de beneficiari hauria de recaure en l'infant, que és qui fa l'activitat, no pas en els seus progenitors.

RECOMANACIONS:

- No s'ha de condicionar l'accés dels infants a ajuts econòmics o a serveis al compliment per part dels seus progenitors de determinades obligacions (tributàries, etc.) o de compromisos adquirits ni preveure mesures per impedir que cap infant socialment desfavorit quedi fora d'aquest accés per aquest incompliment.

- No s'ha de sancionar o excloure infants de la realització de determinades activitats escolars o de lleure per l'incompliment de determinades normes de convivència o per l'impagament de determinades quotes (en el cas d'activitats lectives) per part dels progenitors no previstes en l'ordenament jurídic.

7. DRET DE L'INFANT QUE ELS SEUS PARES REBIN SUPORT I ASSISTÈNCIA EN LA SEVA CRIANÇA: MANCANÇES EN LES POLÍTIQUES D'ACOMPANYAMENT FAMILIAR

La Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant reconeix en l'article 18 les responsabilitats dels progenitors en l'educació i el desenvolupament de l'infant i insta els estats membres a esmerçar els seus millors esforços per donar-los suport perquè puguin exercir adequadament les seves responsabilitats parentals, si convé a través de la creació d'institucions, equipaments i serveis per a l'atenció dels infants.

D'acord amb aquest mandat, els poders públics a Catalunya han anat configurant progressivament un mapa de polítiques de suport a la família caracteritzat, d'una banda, per una sèrie de prestacions, ajuts econòmics, desgravacions i beneficis fiscals, generalment per a les famílies amb càrregues o amb dificultats econòmiques, i, d'altra banda, per una amalgama de programes i serveis, promoguts per les administracions autonòmica i locals, orientats a atendre determinades necessitats i a donar suport als progenitors en l'exercici de les seves funcions parentals.

Pel que fa a les prestacions econòmiques, cal fer menció especialment de les prestacions promogudes per la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies (prestació econòmica per infant a càrrec, prestació econòmica per part o adopció múltiple, ajuts per adopció i acolliment, etc.), i, així mateix, altres ajuts econòmics que atorguen les administracions autonòmica i local a les famílies socialment desfavorides (urgència social, PIRMI, habitatge, menjador escolar, llibres i material escolar, alimentació, dependència, etc.).

Quant als programes i els serveis, cal destacar principalment el paper que han jugat els ajuntaments, sovint amb el suport i el finançament dels departaments de Benestar Social i Família i Ensenyament, en la provisió de polítiques de suport a la família, tant en el desenvolupament de programes i serveis de caràcter preventiu (polítiques de suport a la petita infància, de formació i sensibilització de mares i pares, d'intervenció socioeducativa

per a infants i adolescents, d'acompanyament a l'escolaritat, de conciliació de la vida laboral i familiar i de lleure educatiu, de suport a les famílies amb infants amb discapacitat, etc.) com d'atenció de determinades problemàtiques familiars i socials (polítiques d'atenció a les famílies socialment desfavorides, de suport en cas de conflictes intrafamiliars, de suport en l'àmbit de la salut, en matèria d'habitatge, etc.).

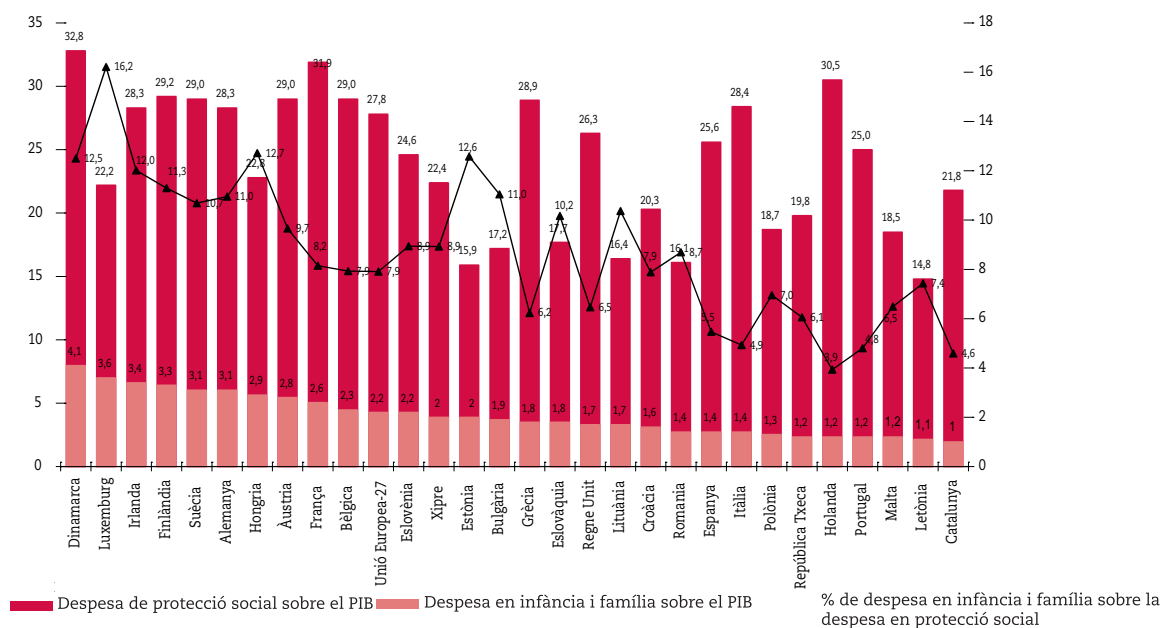
El Departament de Benestar Social i Família també s'ocupa de proveir-ne alguns de propis orientats a la formació de mares i pares (com ara els programes "Créixer amb tu" i "Aprendre amb tu"), al foment del lleure familiar (com ara "Vacances en família") o a l'atenció de necessitats específiques (com ara els punts de trobada), i de finançar programes i serveis d'atenció a la família amb infants proveïts per altres entitats i administracions (projectes d'atenció educativa complementària per a infants de zero a tres anys, espais familiars i maternoinfantils, centres oberts, educació en el lleure, etc.).

Des de la perspectiva de les polítiques de caràcter preventiu, convé fer menció, per exemple, de les polítiques de suport a la petita infància (escoles bressol, espais familiars, espais nadó, serveis maternoinfantils, Minuts Menuts, Xarxa 0-6, etc.), de les polítiques de formació i sensibilització de mares i pares (aules de mares i pares, tallers de formació familiar, programes de planificació familiar, serveis locals d'orientació familiar, etc.), de les polítiques d'intervenció socioeducativa per a infants i adolescents (centres oberts, casals infantils, casals de joves, programes de prevenció amb adolescents, etc.), de les polítiques d'acompanyament a l'escolaritat (absentisme escolar, tallers d'estudi assistit, programes de reforç escolar, comissions socials de centre, plans educatius d'entorn, suport a les AMPA, etc.), de les polítiques de conciliació de la vida laboral i familiar i de lleure educatiu (escoles bressol, casals infantils, ludoteques i espais de joc, casals de vacances, etc.) o de les polítiques de suport a les famílies amb infants amb discapacitat (espais de respir, serveis locals d'atenció a les persones amb discapacitat, finançament d'activitats de lleure per a infants amb discapacitat, etc.). Des de la perspectiva de les polítiques de tractament, cal fer menció especialment de les polítiques d'atenció a les

famílies socialment desfavorides (intervenció dels serveis socials bàsics, servei d'ajuda a domicili, etc.), de les polítiques de suport en cas de conflictes intrafamiliars (programes de teràpia familiar, punts de trobada, serveis de mediació familiar, programes de violència de gènere, etc.), de les polítiques d'atenció a la infància en risc (SEAIA, actuacions per a famílies amb compromís socioeducatiu, etc.), de les polítiques de suport en l'àmbit de la salut (serveis d'atenció psicològica, serveis de logopèdia municipals, programes d'atenció a les drogodependències, CSMIJ, CDIAP, etc.) o de les polítiques en matèria d'habitatge (programes d'assessorament en matèria d'habitatge, promoció d'habitatge protegit, etc.).

Malgrat aquesta amalgama de prestacions, programes i serveis, val a dir que Catalunya presenta importants dèficits d'inversió en polítiques de suport a la família. A Catalunya, els poders públics només destinen l'1,0% del PIB a polítiques de protecció social adreçades a infància i família, segons les darreres dades disponibles de 2011, despesa sensiblement inferior a la del conjunt de l'Estat espanyol, que és de l'1,4%, i notablement inferior a la del conjunt de la Unió Europea, que és del 2,2%. Catalunya, que ja presenta nivells baixos de despesa global en protecció social, també fa un esforç financer baix en la protecció social adreçada a infància i família, i és un dels països amb una despesa sobre el PIB més baixa (vegeu el gràfic 6).

Gràfic 6. Despesa en protecció social total i en família i fills sobre el PIB per països europeus (2011)



Font: Eurostat i Idescat.

Aquests baixos nivells d'inversió provoquen el següent:

- Les polítiques de suport a la família acostumen a tenir problemes relacionats amb la cobertura. Pel que fa a les prestacions econòmiques, Catalunya presenta un sistema de prestacions caracteritzat globalment per baixos nivells de cobertura com a conseqüència dels dèficits d'universalitat de les prestacions i les restriccions dels llindars d'elegibilitat establerts (a més de la despesa baixa, que també provoca que la intensitat dels ajuts sigui baixa). Pel que fa als programes i serveis, són nombrosos els ajuntaments que

han destacat l'existència de llistes d'espera per a serveis com ara escoles bressol, espais familiars, centres oberts, casals de vacances, etc.

- El desplegament de les polítiques de suport a la família a escala local es caracteritza per una elevada heterogeneïtat. L'anàlisi de les polítiques locals duta a terme pel Síndic en el marc d'una actuació d'ofici que ha comptat amb la participació de quasi la totalitat dels ajuntaments dels municipis catalans de més de 10.000 habitants evidencia les enormes desigualtats territorials existents, en funció de la prioritització política i de la situació

pressupostària dels diferents ajuntaments. Mentre que hi ha municipis que han diversificat el seu mapa de polítiques locals, altres limiten la seva intervenció estrictament a àmbits com els de la petita infància o els de l'atenció de les famílies en situació de vulnerabilitat social.

- Les polítiques de suport a la família estan poc diversificades, i els territoris no sempre disposen d'una dotació adequada de recursos per a l'atenció de determinades problemàtiques socials, ni tampoc per prevenir-les. Els ajuntaments reconeixen que hi ha una manca de recursos per intervenir de manera preventiva en situacions familiars amb progenitors que tenen dificultats en la cura i l'educació dels fills i que manifesten o comencen a manifestar una certa vulnerabilitat social (programes de criança positiva, programes de reforç escolar, etc.). La diversitat actual de situacions en què es troben les famílies obliga a diversificar les respostes de suport que ofereixen les administracions públiques i altres agents del territori.

- Les polítiques de suport a la família no s'articulen d'acord amb el cicle vital de l'infant i la seva família per garantir l'acompanyament en les diferents etapes o moments de canvi en què es poden trobar (amb diferents problemàtiques associades). Amb caràcter general, hi ha un esforç en el suport a la família durant la primera infància, perquè és un àmbit amb una forta intervenció municipal i amb tradició de polítiques integrals, i també perquè és una etapa transcendent que incideix en la resta del cicle vital, però es produeix una davallada de serveis a partir d'etapes més avançades o d'altres moments de canvi clau. De fet, pel que fa a l'extensivitat de les prestacions econòmiques, Catalunya també presenta una provisió de prestacions econòmiques de caràcter universal molt limitades i poc extensives al llarg de la trajectòria vital de l'infant.

Actualment, aquests dèficits en la provisió de polítiques de suport a la família es veuen agreujats per dos motius principals.

En primer lloc, per l'increment de les necessitats socials de les famílies i també de la complexitat de la intervenció, fonamentalment per efecte de la crisi econòmica i l'augment de la vulnerabilitat

social. Cal tenir present que l'impacte de la crisi econòmica en els infants i els seus progenitors no es limita a les seves condicions materials de vida, sinó que també remet a condicions afectives derivades de situacions d'inestabilitat i de patiment psicològic familiar creixents (situacions de tensió i inseguretat, estrès), que acaben repercutint en el benestar dels infants.

Els serveis socials destaquen a aquesta institució que l'impacte emocional de les situacions que viuen molts progenitors per efecte de la crisi fa que no estiguin en les condicions més òptimes per exercir amb normalitat les seves funcions parentals i per atendre tots els aspectes relacionats amb el desenvolupament dels fills (limitacions que s'afegeixen a dificultats addicionals relacionades amb les competències parentals).

De fet, l'anàlisi de polítiques locals duta a terme per aquesta institució evidencia l'existència de necessitats de suport familiar descobertes no només relacionades amb les garanties d'ingressos mínims de les famílies, sense les quals és molt difícil assumir plenament les funcions parentals, ja que afecten l'accés a l'habitatge, a l'educació, al lleure, etc., sinó també amb l'atenció psicològica dels infants. El sistema de benestar no ha tingut capacitat per desenvolupar prou recursos d'atenció psicològica per atendre les situacions encara no greus, d'estrès emocional dels infants, que no poden ser ateses pels serveis de salut mental (CSMIJ), que ja estan molt saturats i que actualment s'ocupen d'atendre els casos de patologia més severa.

Hi ha municipis que no disposen de serveis específics d'acompanyament terapèutic i educatiu a les famílies, amb actuacions individuals i grupals d'acompanyament i de formació dels infants i dels progenitors que pateixen noves situacions o experiències cronificades de pobresa, o també situacions de violència intrafamiliar o de desestructuració familiar, amb dinàmiques relacionals disfuncionals o amb conflictes paternofiliais, d'estrès relacionat amb el dol migratori, etc. Són famílies que sovint tenen infants amb trastorns lleus o sense una patologia concreta i progenitors amb dificultats per exercir les seves funcions parentals. Aquests infants sovint acaben essent atesos pels equips bàsics de serveis socials sense una intervenció prou especialitzada i intensiva.

Aquest suport no és només necessari per a la pròpia família, sinó també per a la família extensa, que ben sovint assumeix un paper actiu a l'hora d'acompanyar les famílies en la superació dels efectes de la crisi. Cal tenir present que, amb la prolongació de les situacions de precarietat econòmica, aquestes famílies extenses viuen en situacions de saturació i esgotament i presenten dificultats per continuar amb aquest paper d'acompanyament familiar.

I, en segon lloc, els dèficits en la provisió de polítiques de suport a la família es veuen agreujats perquè, malgrat l'increment de necessitats socials i de la seva complexitat, aquestes polítiques s'han vist afectades negativament per les restriccions pressupostàries aplicades pels diferents governs (central, autonòmic i locals),

d'acord amb l'actual context de crisi econòmica i de contenció de la despesa pública. Ens trobem en un context d'increment de les necessitats socioeconòmiques de les famílies i també de decrement de la despesa.

Després d'anys d'increment de la despesa pública en polítiques familiars en termes absoluts (en milions d'euros o en euros per capita) i també relatius (en percentatge del PIB o de la despesa en protecció social), l'any 2010 s'inicia una tendència de decrement dels nivells d'inversió en aquest àmbit: les darreres dades disponibles posen de manifest que l'any 2011 les administracions públiques en conjunt van invertir entre un 10 i un 15% menys de recursos en polítiques d'atenció a la família del que ho feien l'any 2009 (vegeu la taula 12).

Taula 12. Evolució de la despesa en protecció social total i en família i fills sobre el PIB a Catalunya (2003-2011)

Tipus de protecció social	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	16,9	17,4	17,5	17,3	17,5	17,1	22,1	22,1	21,8
Família / Fills	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1	1,0
Família / Fill (en M €)	1.140,4	1.224,0	1.377,6	1.520,6	1.775,5	2.100,7	2.171,7	2.080,8	1.888,0
Família / Fills (en % sobre total)	4,5	4,38	4,55	4,66	5,09	5,41	5,02	4,77	4,3
Família / Fills (en € per capita)	174	182	201	217	245	285	292	278	252

Font: Idescat.

Algunes de les polítiques de suport a la família que s'han vist debilitades són:

- Les prestacions econòmiques regulades per la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies, com ara la prestació econòmica de caràcter universal per infant a càrrec o la prestació universal per part, adopció, tutela o acolliment múltiple, han quedat suspeses i s'han substituït per ajuts econòmics per naixements, adopcions, tuteles i acolliments sotmesos al nivell d'ingressos de la unitat familiar, amb una dotació molt inferior.
- Altres prestacions econòmiques vinculades directament o indirecta amb l'àmbit de les polítiques de suport familiar han quedat eliminades o s'han deixat de convocar, com ara les subvencions als ajuntaments per a

l'escolarització d'infants de zero a tres anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides, els ajuts de llibres de text i material escolar, les subvencions per a activitats extraescolars, del Departament d'Ensenyament, les prestacions permanents per al pagament del lloguer, del Departament de Territori i Sostenibilitat, i la renda bàsica d'emancipació del Govern Central, etc.

- La reducció del finançament del Departament d'Ensenyament per al manteniment de les places de determinats serveis ha fet incrementar els nivells de copagament per part de les famílies. En nombrosos municipis, s'han incrementat les quotes d'accés a serveis com ara escoles bressol, escoles de música, transport escolar, etc., i aquests increments no sempre

s'acompanyen de mesures que garanteixin l'accessibilitat econòmica a l'oferta i la igualtat d'oportunitats.

- L'àmbit del lleure educatiu, que desenvolupa una important funció educativa i també de conciliació de la vida laboral i familiar, és un dels més afectats per les restriccions pressupostàries de les administracions públiques. Tot i que s'han mantingut o incrementat els recursos destinats a determinats programes adreçats als infants socialment més desfavorits (centres oberts, ajuts per a casals de vacances, etc.), el Departament d'Ensenyament, per exemple, ha suprimit les subvencions adreçades a les associacions de mares i pares dels centres i als ajuntaments per fomentar les activitats extraescolars i els serveis de lleure (projectes d'escoles obertes, etc.) i l'accés d'infants en situació socioeconòmica més precària o ha reduït la dotació dels plans educatius d'entorn, la qual cosa ha debilitat alguns programes d'acompanyament a l'escolaritat.
- S'han afeblit els serveis d'atenció als infants amb discapacitat i també els ajuts per a la dependència.
- Tal com s'ha assenyalat més amunt, la reformulació de la renda mínima d'inserció el juliol de 2011, amb una modificació dels criteris d'elegibilitat i un enduriment de les condicions per obtenir i mantenir el dret a aquesta prestació, arran de les restriccions pressupostàries, ha afectat la cobertura d'aquesta prestació entre els beneficiaris en

general i també entre els progenitors amb infants. Això ha fet que menys famílies en situació de pobresa es beneficiïn d'aquesta mesura (tot i que al final de l'any 2013 es reverteix la tendència de decreixement del nombre de beneficiaris existent des de mitjan 2011).

L'augment de les situacions de vulnerabilitat social i de dificultats materials i afectives associades a la crisi econòmica, doncs, coincideix amb un augment del nombre de famílies que no se'n beneficien o que tenen dificultats per accedir-hi, i també amb un debilitament de determinats àmbits de les polítiques de suport a la família: s'han reduït les taxes d'escolarització a les escoles bressol, s'ha incrementat el nombre d'infants que presenten dificultats per accedir a recursos de lleure, etc.

Les mesures d'austeritat assenyalades anteriorment, aplicades sovint per administracions supralocals, han obligat els ajuntaments a atendre el creixement sostingut de la demanda d'ajuda social i a garantir amb fons propis el manteniment de determinats programes per al suport a les famílies que abans estaven finançats parcialment o total per altres administracions públiques. De fet, ben sovint, la reducció de recursos públics disponibles ha traslladat la pressió assistencial als serveis socials municipals, que han de fer front no només a les noves situacions derivades de la crisi econòmica, sinó també a les conseqüències d'una inversió pública en polítiques de suport a la família més baixa.

RECOMANACIONS

- Cal prioritzar la despesa social en polítiques adreçades a la infància i a la família, amb nivells que s'equiparin a la mitjana europea, i recuperar progressivament polítiques de suport a la família afectades per les restriccions pressupostàries.
- Cal garantir una dotació suficient de recursos humans i econòmics als serveis socials perquè puguin atendre adequadament les necessitats existents entre les famílies en situació de vulnerabilitat social i preservar la qualitat de la seva intervenció social.
- Cal augmentar la provisió i la dotació de prestacions, programes i serveis terapèutics orientats a garantir l'acompanyament psicològic d'infants i famílies que, a causa de la crisi o altres factors, hagin vist deteriorades les seves condicions de vida i les seves competències personals i relacions familiars i socials, i que presentin mancances afectives i d'atenció familiar.

■ Cal garantir el finançament i la provisió de serveis i programes preventius de criança positiva i de suport a les famílies en les diferents etapes i moments claus del cicle vital i en determinades circumstàncies específiques (conflictes familiars, etc.), especialment quan els progenitors poden patir més dificultats en l'exercici de les seves funcions parentals.

■ Cal analitzar i compensar les desigualtats territorials existents en la provisió de programes i serveis de suport a la família i garantir el finançament suficient dels ens locals per desenvolupar aquestes polítiques en el seu territori.

■ En matèria de conciliació de la vida personal, familiar i laboral, cal incidir en la racionalització i l'harmonització dels horaris per garantir el temps necessari als progenitors per a la criança i l'educació dels infants i per destinar els recursos públics que actualment es dediquen a la conciliació cap a l'atenció d'altres necessitats de suport familiar més peremptòries.

FOCUS 1

L'efecte de la pressió assistencial en les polítiques locals de suport a la família

L'anàlisi de les polítiques locals dels ajuntaments de més de 10.000 habitants feta per aquesta institució posa de manifest que molts ajuntaments han compensat la reducció del finançament destinat a serveis per a la infància per part d'altres administracions (escoles bressol, ajuts per a llibres i material escolar, etc.) amb un esforç més gran tant en el disseny i la implementació d'actuacions com en les aportacions econòmiques necessàries per poder desenvolupar aquestes actuacions. Molts municipis han mantingut polítiques de suport a la família gràcies a un increment amb fons propis del pressupost municipal de serveis socials.

Tot i això, en molts municipis aquesta pressió assistencial creixent sobre els serveis socials municipals (derivada de l'increment de necessitats i de les mesures d'austeritat) ha generat efectes negatius en la qualitat i la cobertura de la intervenció en l'àmbit de les polítiques de suport a la família en aspectes com ara:

■ Alteració, en nombrosos municipis, del model d'intervenció dels serveis socials, d'un model de suport i acompanyament a les famílies per a la millora de les funcions parentals cap a un model més assistencialista que vetlla per cobrir les necessitats més bàsiques. Molts ajuntaments han tendit a incrementar la dotació de recursos de l'atenció de les situacions d'emergència social, en detriment d'altres serveis de caràcter més preventiu, que en alguns municipis s'han deixat de prestar. El Síndic constata que hi ha ajuntaments que han tancat o reduït espais familiars, centres oberts, serveis de suport psicològic, programes de joventut, etc. per poder incrementar altres partides relacionades amb l'atenció de necessitats bàsiques (menjador escolar, adquisició de llibres de text, alimentació, etc.) o per garantir la continuïtat en el funcionament d'altres serveis de caràcter preventiu, com ara escoles bressol i escoles de música, que han vist reduït el finançament públic procedent d'altres administracions.

■ **Reestructuració d'alguns serveis** que funcionen amb personal dels serveis socials per absorbir l'increment de la demanda, amb mesures de reducció de la intensitat de la intervenció (menys dies o menys temps disponible, per exemple), de la cobertura (menys places) o de l'estructura organitzativa (reducció del nombre de grups, del personal destinat, etc.), amb menys personalització de la intervenció. Alguns municipis exposen dificultats per preservar els projectes que fins ara s'havien anat consolidant.

■ **Dotació insuficient de recursos al territori** per atendre l'increment de les necessitats socials, malgrat que en alguns casos s'hagin mantingut els nivells de finançament, com passa, per exemple, amb els centres oberts, que en nombrosos municipis tenen llistes d'espera i demandes que no es poden cobrir. Alguns municipis han incrementat amb fons propis la dotació d'aquests serveis per incrementar-ne la cobertura, però d'altres no ho poden fer per les dificultats pressupostàries existents.

■ **Saturació dels serveis socials i dificultats d'actuació.** Els recursos de què disposen els serveis socials són percebuts sovint com a insuficients per part dels mateixos professionals. L'increment de la demanda de les famílies provoca una sobrecàrrega als professionals, que dificulta les possibilitats de desenvolupar els plans de treball i de donar resposta a les necessitats detectades. El volum de feina dels serveis socials fa difícil el treball amb les famílies que requereixen acompanyaments familiars i plans de treball més intensius. Les dificultats de substituir professionals dels serveis socials, a més, provoca la necessitat de redistribuir funcions entre altres professionals, la qual cosa genera llistes d'espera més llargues en les primeres acollides, menys intensitat en els seguiments psicosocials de les famílies i els infants, menys disponibilitat de temps per al treball preventiu amb la comunitat, etc. Les mesures d'austeritat aplicades en la contractació de personal han afectat els projectes i serveis que depenen dels serveis socials de nombrosos municipis, que no han pogut ampliar ni diversificar la tipologia de projectes de suport a famílies ni contractar personal especialitzat per atendre l'increment de demanda. Com que la dotació de personal s'ha mantingut estable en la majoria de municipis, hi ha dificultats per atendre totes les situacions en què es podria actuar de manera preventiva (atenció domiciliària, etc.).

■ **Noves atribucions competencials dels serveis socials**, que han incrementat el volum de feina. La Llei 14/2010 va comportar l'assumpció per part dels serveis socials bàsics de l'atenció de les situacions de risc social greu en infants i adolescents, com a competència pròpia dels ens locals. Això s'ha traduït en l'assumpció de més volum de seguiments familiars i més responsabilitat en matèria d'infància en risc, sense finançament addicional. El fet que els ajuntaments tinguin la competència de la prevenció de la infància en risc, sense pressupost addicional, no només dificulta desenvolupar adequadament aquesta tasca, sinó que també dificulta enormement el desplegament d'altres actuacions de caràcter preventiu orientades a atendre els infants i les seves famílies en situació de vulnerabilitat social.

■ **Incertesa en les competències municipals en l'àmbit de les polítiques de suport a la família.** La nova Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, de caràcter estatal, limita les possibilitats dels ajuntaments

d'assumir competències que no són pròpies. Les polítiques socials de suport a la família més qüestionades són programes i serveis no estrictament de competència municipal, com ara les escoles bressol, però que tenen una funció preventiva i de treball qualitatiu de situacions de vulnerabilitat i de risc molt importants. El desplegament de la Llei 27/2013, en funció de com es produeixi, pot modificar el mapa de polítiques de suport familiar.

RECOMANACIONS:

- Cal garantir que el model d'intervenció dels serveis socials mantingui el caràcter de model de suport i acompanyament a les famílies per a la millora de les funcions parentals, amb el manteniment de la tasca de prevenció, juntament amb l'assistencial.
- Cal garantir la suficiència de recursos en els serveis socials de primària perquè la sobrecàrrega dels professionals no dificulti les possibilitats de desenvolupar els plans de treball i de donar resposta a les necessitats detectades.

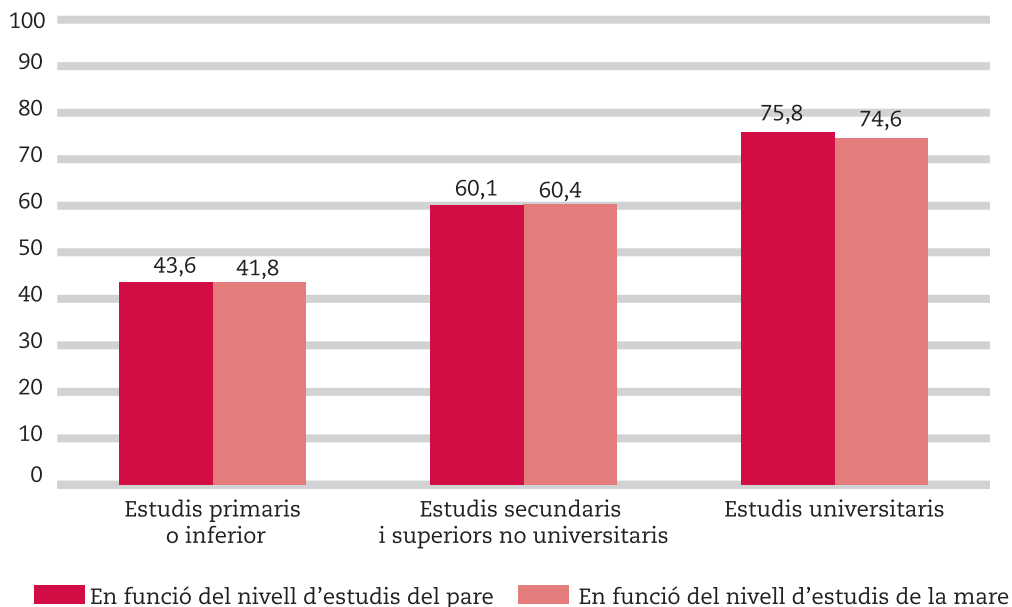
8. DRET A LA IGUALTAT D'OPORTUNITATS EN EDUCACIÓ: MANCA D'EQUITAT DEL SISTEMA EDUCATIU

La Convenció de les Nacions Unides sobre els drets dels infants estableix la responsabilitat de l'Administració pública de vetllar pel dret dels infants a l'educació, i de fer-ho en igualtat d'oportunitats. A la pràctica, però, el sistema educatiu no és capaç de corregir suficientment les desigualtats socials d'origen dels infants: en general, els infants socialment menys afavorits accedeixen més tard a l'oferta educativa, obtenen

pitjors resultats al llarg de la seva escolaritat i abandonen abans el sistema educatiu del que ho fan els infants socialment més afavorits.

Precisament, la dificultat del sistema educatiu per compensar la desigualtat relacionada amb l'origen social s'evidencia en analitzar les diferències en l'abandonament educatiu prematur dels joves de disset anys. Mentre que el 75% dels fills de progenitors amb estudis universitaris està escolaritzat en aquesta edat, només ho està poc més del 40% dels fills de progenitors amb un nivell d'instrucció baix (més de 30 punts percentuals de diferència).

Gràfic 7. Taxa d'escolarització als disset anys per nivell d'instrucció dels progenitors a Catalunya (2011)



Font: Cens de població (2011).

Si bé aquesta desigualtat té múltiples factors explicatius relacionats amb aspectes tan diversos com ara les diferències entre grups socials en les condicions materials de vida o en la valoració de l'educació per part de les famílies, per esmentar-ne alguns, cal posar de manifest que la política educativa no aconsegueix garantir suficientment condicions d'escolarització iguals per a tots els infants, independentment del seu origen social. L'activitat del Síndic evidencia que hi ha infants que no poden accedir a l'educació infantil de primer cicle, que no tenen els llibres de text a l'inici de curs, que no poden fer sortides escolars o participar en activitats

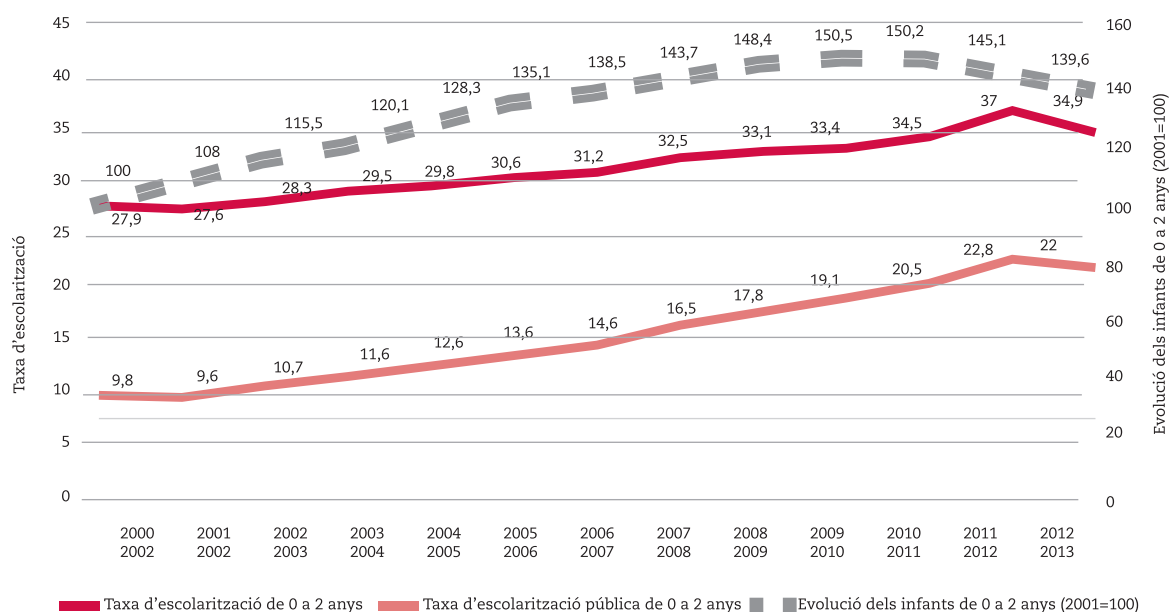
complementàries, que no poden quedar-se al menjador escolar o que no poden continuar els estudis a l'educació postobligatòria, entre altres motius, per les dificultats de sufragar-ne el cost. Els dèficits estructurals en polítiques de beques o en programes d'acompanyament a l'escolaritat no contribueixen a combatre aquestes desigualtats socials. Això fa que l'experiència escolar d'un infant socialment desfavorit sigui molt diferent de la d'un socialment afavorit, no només per l'acompanyament que rep per part de la família a casa, sinó també per les condicions d'escolarització en el mateix sistema educatiu.

En la conjuntura actual, el cas de l'educació infantil de primer cicle és especialment paradigmàtic, no només per les desigualtats d'accés existents, sinó també per l'impacte de les mesures d'austeritat aplicades en els darrers anys.

Al llarg de la darrera dècada, els poders públics han fet un esforç destacable en la provisió d'oferta d'educació infantil de primer cicle, especialment de titularitat pública. L'aprovació de la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de

qualitat, i el Pla de creació de 30.000 places públiques per al període 2004-2008 que va impulsar el Departament d'Ensenyament en són un bon exemple. En el període comprès entre els cursos 2000/2001 i 2011/2012, es van crear prop de 44.000 noves places, a un ritme de 4.000 places anuals, quasi 40.000 en el sector públic, la qual cosa va permetre incrementar la taxa d'escolarització de zero a dos anys en 9 punts percentuals i la taxa d'escolarització pública en 13 punts percentuals, més del doble (vegeu el gràfic 8).

Gràfic 8. Evolució de la taxa d'escolarització de zero a dos anys a Catalunya (2000/2001 -2012/2013)



Font: elaboració a partir de dades del MEC i del padró d'habitants.

Després d'anys de creixement, però, el curs 2012/2013 és el primer en què la taxa d'escolarització a aquesta etapa ha decregut, en poc més de 2 punts percentuals. La destrucció de places ha estat de quasi 8.000 places (del 8,4%), 3.700 de titularitat pública. La davallada demogràfica d'aquest grup de població (del 3,7% en un any i del 7,3% des de l'any 2010) i la reducció de les necessitats de conciliació de la vida laboral i familiar de les famílies per efecte de la crisi econòmica són alguns dels factors que han fet decreixer la demanda.

L'impacte de la crisi econòmica, però, també es va traduir en una reducció de la despesa pública en aquesta etapa a partir de l'any

2010, especialment per la minoració de la subvenció que el Departament d'Ensenyament atorgava a les administracions locals en concepte de sosteniment de plaça pública d'educació infantil de primer cicle (de 1.800 euros per plaça/curs a menys de 1.000 euros) i també per la supressió de la convocatòria d'ajuts destinats als ajuntaments per a l'escolarització d'infants de zero a tres anys en situacions socioeconòmiques desfavorides, que tenien per objectiu minorar la quota a càrrec de les famílies. Aquesta reducció de la despesa pública ha estat acompanyada d'un increment generalitzat de quotes mensuals de les escoles bressol públiques de determinats municipis per part dels ajuntaments.

Aquesta desinversió pública es produeix en un context caracteritzat per la desigualtat estructural en l'accés a l'educació infantil de primer cicle: amb dades censals corresponents a l'any 2011 (vegeu la taula 13), es constata que els infants de nacionalitat estrangera amb progenitors amb estudis primaris o inferiors o amb una situació professional menys afavorida (aturats, ocupats temporals,

etc.) participen menys en recursos formatius que els infants de nacionalitat espanyola amb progenitors amb estudis superiors o amb una situació professional més afavorida. A tall d'exemple, els infants de zero a dos anys amb el pare amb estudis primaris o inferiors participen, en proporció, la meitat (32,0%) del que ho fan els infants amb el pare amb estudis universitaris (65,1%).

Taula 13. Participació en la formació dels infants de zero a dos anys per perfil socioeconòmic a Catalunya (2011)

	%
Total	55,7
Nacionalitat	%
Espanyola	59,2
Estrangera	40,4
Nivell d'estudis del pare	%
Estudis primaris o inferiors	32,0
Estudis secundaris i superiors no universitaris	55,7
Estudis universitaris	65,1
Nivell d'estudis de la mare	%
Estudis primaris o inferiors	29,4
Estudis secundaris i superiors no universitaris	53,0
Estudis universitaris	66,0
Situació professional del pare	%
Ocupat	58,6
Aturat	41,7
Inactiu	60,0
Empresari	64,3
Autònom	58,8
Treballador indefinit	58,0
Treballador temporal	42,4
Situació professional de la mare	%
Ocupada	65,3
Aturada	41,0
Inactiva	52,6
Empresària	62,0
Autònoma	66,1
Treballadora indefinida	62,2
Treballadora temporal	50,3

Font: cens de població (2011).

Aquestes desigualtats s'expliquen per múltiples causes. Algunes són de caràcter socioeconòmic i remetent principalment als costos d'accés de l'oferta i a les condicions d'ocupació dels progenitors. Els ingressos familiars, especialment de les famílies amb una situació social menys avantatjosa, no sempre són suficients per poder cobrir la despesa que suposa l'escolarització en aquesta etapa educativa. A més, les famílies més benestants tendeixen a tenir taxes d'ocupació superiors per part dels dos progenitors. Això incrementa les possibilitats econòmiques i també les necessitats de fer ús dels serveis d'atenció a la primera infància entre aquest segment de població.

Les dades també posen de manifest que hi ha altres causes de caràcter socioeducatiu, que fan referència principalment a la concepció de l'escolarització primerenca per part dels progenitors com a etapa necessària per a la seva formació, que són més determinants que les de tipus socioeconòmic. El nivell d'estudis dels progenitors, en part influenciat per la relació entre nivell d'estudis i activitat, tot i que no solament, és el factor que més explica les diferències entre les diverses categories socials considerades.

En tot cas, aquesta desigualtat d'accés és especialment preocupant perquè l'educació infantil pot contribuir a compensar l'impacte que exerceix el capital cultural i econòmic familiar sobre les posteriors trajectòries escolars dels infants. Diversos treballs posen de manifest que els infants de famílies de classes treballadores, de mitjana, obtenen pitjors resultats acadèmics i abandonen abans el sistema educatiu que els infants de famílies de classes mitjanes professionals, i que les desigualtats es redueixen entre els infants que han estat escolaritzats de manera primerenca. És a dir, l'accés dels infants a l'educació infantil de primer cicle minimitzaria l'efecte de determinades situacions socioeducatives i socioeconòmiques precàries.

En realitat, però, l'educació infantil de primer cicle, lluny de minimitzar les desigualtats, contribueix a reproduir-les. És a dir, els infants que pertanyen a famílies amb un capital educatiu més elevat, que parteixen a priori d'una situació socioeducativament més favorable per a l'èxit de la seva trajectòria escolar, són els que més accedeixen a aquests recursos educatius, els que abans es socialitzen i entren en contacte amb la institució escolar.

RECOMANACIONS

■ Cal que s'estableixin sistemes d'ajuts, de bonificacions o de tarifació social per garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés a l'educació als infants de famílies socialment menys afavorides, i que cap alumne quedi exclòs de cap àmbit educatiu per raons econòmiques.

■ Cal que s'estableixin programes d'acompanyament a l'escolaritat, especialment per als infants socialment menys afavorits i amb més dificultats d'escolarització.

FOCUS 1

El cost de les activitats complementàries als centres concertats com a factor de desigualtat

En el marc de les queixes rebudes, el Síndic ha evidenciat que l'hora complementària que fa la majoria de centres concertats (l'anomenada *sisena hora*) esdevé un factor de desigualtat educativa, com a conseqüència del cost que suposa per a l'alumnat la participació a aquestes activitats complementàries. L'existència de quotes provoca de vegades situacions d'exclusió educativa dels alumnes socialment menys afavorits que tenen menys oportunitats de sufragar-ne el cost. Aquesta exclusió és tant interna, en relació amb els seus companys de classe, quan es veuen obligats a marxar de l'aula durant aquesta activitat, com externa, en relació amb la tria escolar per part de les famílies, quan aquestes famílies no escullen determinats centres concertats per les dificultats d'assumir el cost de la quota de l'activitat complementària.

De fet, l'existència de quotes per escolaritzar-se de manera normalitzada en aquests centres concertats és un escenari clarament propici per a la segregació escolar: l'existència de quotes tendeix a dissuadir la demanda de l'alumnat socialment desfavorit envers el sector concertat. A la pràctica, aquest alumnat té oportunitats més restringides de tria de centre i tendeix a escolaritzar-se majoritàriament en el sector públic (fins i tot, l'alumnat amb necessitats educatives específiques assignat d'ofici a centres concertats per garantir l'escolarització equilibrada).

En l'actual context de crisi econòmica, a més, aquesta desigualtat es fa més evident amb els fluxos d'alumnat amb dificultats econòmiques que sol·liciten canvi de centre i passen del sector concertat cap al sector públic o també amb els alumnes que no romanen al centre durant l'activitat complementària per les dificultats de sufragar-ne el cost. És més, en el marc de l'activitat d'aquesta institució, a través de les visites al territori, el Síndic constata que el mateix Departament d'Ensenyament, de vegades, per mitjà de la Inspecció d'Educació, suggereix a les famílies que no poden sufragar les activitats complementàries que formalitzin un canvi de centre per als seus fills, encara que sigui a meitat de l'escolaritat.

A criteri del Síndic, aquest transvasament d'alumnat amb dificultats econòmiques del sector concertat al sector públic o l'exclusió de l'alumnat socialment desfavorit de determinades activitats escolars són situacions inadequades i contràries al dret a l'educació en igualtat d'oportunitats i a l'interès superior de l'infant.

Tot i que aquestes situacions es produeixen al nostre sistema educatiu, en el marc de les respostes rebudes el Departament d'Ensenyament acostuma a limitar-se a recordar el caràcter no obligatori i no lectiu de les activitats complementàries, la possibilitat que els centres cobrin quotes per participar-hi i la manca de disponibilitat pressupostària per finançar aquestes activitats.

Davant d'aquests fets, el Síndic constata la dissonància existent entre els principis generals recollits en l'ordenament jurídic vigent, que garanteix el dret

a l'educació en igualtat d'oportunitats, també en el cas de l'accés a les activitats complementàries, i els resultats que es produeixen a la pràctica a causa de com es despleguen en realitat aquestes activitats als diferents centres concertats.

RECOMANACIONS:

- Cal que s'eviti que les activitats complementàries siguin un àmbit que generi desigualtat educativa i cal que es vetlli pel compliment del que estableix la normativa.
- Cal que es regulin les activitats complementàries i també els ajuts per fomentar-hi l'accés, d'acord amb el que estableix la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (article 50.3).
- Cal que es desenvolupin actuacions específiques per evitar casos com ara els canvis de centre a meitat de l'escolaritat per raons econòmiques, per exemple, si convé amb l'establiment dels ajuts recollits en l'ordenament jurídic vigent.

9. DRET A LA IGUALTAT D'OPORTUNITATS EN EDUCACIÓ: ESCOLARITZACIÓ DESEQUILIBRADA DE L'ALUMNAT

La Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant i la legislació en matèria d'infància i educació protegeixen el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats. Hi ha nombrosos barris i municipis catalans, però, que tenen centres escolars amb diferències en la composició social de l'alumnat (en funció del nivell instructiu o el nivell socioeconòmic de les famílies, de la prevalença del fet migratori, etc.).

El fenomen de la segregació escolar, si bé pot afectar tots els grups socials, suposa una vulneració d'aquest dret, especialment entre l'alumnat socialment desfavorit que es concentra en determinats centres escolars. Aquest alumnat veu limitades les seves oportunitats d'assolir el màxim desenvolupament possible, bé perquè la seva escolarització desequilibrada dificulta la capacitat dels centres de gestionar elevats nivells de complexitat educativa, bé perquè condiciona les trajectòries educatives i el rendiment dels mateixos alumnes, bé perquè dificulta les seves possibilitats de socialització en entorns escolars amb capitals socials i culturals equiparables a la realitat social en què viu.

Des de la perspectiva de la defensa del dret a l'educació en igualtat d'oportunitats,

aquests desequilibris en la composició social dels centres són especialment preocupants quan desemboquen en situacions d'elevada concentració de complexitat educativa en determinades escoles.

Si es pren com a referència la nacionalitat de l'alumnat, per exemple, que és només una de les variables que expliquen els desequilibris existents, les dades disponibles posen de manifest que el curs 2011/2012 hi ha 20 escoles i 8 instituts amb més del 70% d'alumnat estranger, i 78 centres d'educació infantil i primària i 37 centres de secundària amb més del 50% (vegeu la taula 14). Cal destacar que de tots els municipis catalans no n'hi ha cap que tingui una proporció de població estrangera resident del 70%, només n'hi ha dos amb més del 50% (Guissona i Castelló d'Empúries) i només n'hi ha dos més amb més del 40% (Salt i Lloret de Mar), juntament amb tres districtes d'altres tres municipis (Ciutat Vella de Barcelona, Districte VI de Santa Coloma de Gramenet i Districte I de Manresa). Dels més de 100 centres amb més del 50% d'alumnat estranger, només n'hi ha 24 que estan ubicats a aquests districtes i municipis amb més del 40% de població estrangera. Dels més de 200 centres amb més del 40% d'alumnat estranger, només n'hi ha 33 que estan ubicats a aquests districtes i municipis amb més del 40% de població estrangera. És a dir, hi ha molts centres amb una elevada concentració d'alumnat estranger en districtes i municipis sense aquesta prevalença del fet migratori.

Taula 14. Evolució dels centres amb una elevada presència d'alumnat estranger (2006-2012)

	> 40%		> 50%		> 70%	
	2006/2007	2011/2012	2006/2007	2011/2012	2006/2007	2011/2012
Infantil i primària (públic)	141	139	72	75	17	20
Infantil i primària (concertat)	5	4	-	3	-	-
Total	146	143	72	78	17	20
ESO (públic)	39	70	18	33	5	8
ESO (concertat)	3	5	2	4	-	-
Total	42	75	20	37	5	8

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Les dades posen de manifest, a més, que l'evolució del nombre de centres amb una elevada concentració d'alumnat estranger a infantil i primària s'ha mantingut més o menys estable d'ençà de l'any 2007 i que a secundària, fins i tot, ha anat augmentant.

De fet, si s'analitza l'evolució dels desequilibris existents en la distribució d'alumnat estranger als centres escolars

catalans, s'observa que els nivells de segregació escolar s'han mantingut força estabilitzats en els darrers anys: mentre que al curs 2006/2007, per garantir una escolarització plenament equilibrada de l'alumnat estranger a primària, hauria calgut (hipotèticament) canviar de centre el 49% d'aquest alumnat a Catalunya, el curs 2011/2012 aquesta proporció encara se situa en el 47% (vegeu la taula 15).

Taula 15. Evolució dels nivells de segregació escolar a Catalunya (2006-2012)

Eta pa	2006/2007	2011/2012
Infantil i primària	0,49	0,47
Secundària	0,40	0,38

Font: elaboració a partir de dades del Departament d'Ensenyament.

Nota: els nivells que van de P3 fins a sisè de primària s'han consignat com a primària i els nivells de primer d'ESO a quart d'ESO, com a secundària. A diferència de l'anàlisi per municipis, que es limita als municipis més grans de 10.000 habitants, els índexs de dissimilitud d'aquesta taula estan calculats per a tots els municipis catalans que tenen, com a mínim, dos centres de primària o dos centres de secundària.

En definitiva, les dades estadístiques de distribució de l'alumnat estranger evidencien que, tot i les diferències que hi puguin haver a escala local, en termes agregats per al conjunt de Catalunya no hi ha hagut una millora significativa en els nivells de segregació escolar del sistema d'ençà de l'any 2007.

Precisament, l'any 2008 el Síndic de Greuges va presentar al Parlament de Catalunya l'informe extraordinari *La segregació escolar a Catalunya*, en què alertava sobre els desequilibris existents en la composició social dels centres escolars en nombrosos barris i municipis catalans i demostrava que aquests desequilibris eren en part reflex de la segregació urbana, però també que la segregació escolar era en molts barris clarament superior a la segregació urbana, fet que evidenciava que la política educativa relacionada amb l'escolarització de l'alumnat tenia marge d'actuació per combatre el fenomen.

En vista d'aquestes consideracions, el Síndic de Greuges va demanar a les administracions, principalment a l'aleshores Departament d'Educació i als ajuntaments, una implicació més gran per lluitar contra la segregació escolar i avançar cap a un sistema educatiu que assegurés la igualtat d'oportunitats.

En primer lloc, el Síndic considerava que les administracions infrautilitzaven el marc normatiu i les eines de política educativa disponibles. L'establiment de zones educatives, l'obertura de nous centres i línies, les ampliacions o reduccions de ràtios, les reserves de plaça per a alumnat amb necessitats educatives específiques o les adscripcions entre centres de primària i secundàries són algunsexemples d'instruments de política educativa al'abast de l'Administració educativa que podien ajudar a combatre la segregació escolar i que sovint no s'utilitzaven amb aquesta finalitat.

Des d'aleshores ençà, en el marc de les actuacions desenvolupades per aquesta institució, el Síndic ha constatat avenços generals en el nivell de conscienciació que presenten les diferents comissions de garanties d'admissió sobre la necessitat de combatre la guetització de determinades escoles i d'evitar les pràctiques que estan més visiblement relacionades amb la reproducció de la segregació escolar, com ara la concentració de l'anomenada *matrícula viva* en determinades escoles socialment més estigmatitzades.

Amb tot, el Síndic encara aprecia notables diferències entre municipis a l'hora de

prioritzar la lluita contra la segregació escolar i d'utilitzar intensivament tots els instruments a l'abast: mentre hi ha municipis que han millorat ostensiblement l'aprofitament d'aquests instruments i han millorat la seva situació, n'hi ha d'altres que no. De fet, en molts indrets, es continua infrautilitzant la reserva de places per a alumnat amb necessitats educatives específiques, la zonificació escolar o les adscripcions de centres per combatre el fenomen, o es continua ampliant ràtios i grups en funció de criteris de demanda i no pas de criteris relacionats amb l'equitat en l'escolarització de l'alumnat.

En aquest període, en molts municipis s'han modificat els models de zonificació escolar (amb zones àmplies o úniques) o s'han aplicat polítiques d'ampliació de ràtios que han estat més orientades a incrementar els marges de tria escolar i la satisfacció de la demanda que a combatre els desequilibris en la composició social dels centres. Ben sovint, la desconfiança sobre l'impacte real que pot tenir un ús més intensiu dels instruments de planificació educativa disponibles i el fet que aquest ús més intensiu suposa limitar l'elecció de centre a les famílies i dificultar la gestió del procés d'admissió de l'alumnat que no ha vist satisfeta la seva tria escolar, provoquen que en molts municipis aquests instruments encara no siguin utilitzats adequadament i de manera decidida pels responsables de la planificació i la gestió del procés d'admissió d'alumnat.

En segon lloc, l'esmentat informe de l'any 2008 també destacava la necessitat de millorar els instruments disponibles i d'afegir-ne de nous (proporcions màximes d'alumnat amb necessitats educatives específiques, allargament de la reserva de places, etc.) per incrementar l'eficàcia de les actuacions. Combatre el fenomen de la segregació escolar, a criteri del Síndic, obligava a optimitzar el marc normatiu aleshores vigent, amb la incorporació de noves mesures específiques en el Decret d'admissió.

En positiu, convé destacar que des de l'any 2009 hi ha una nova llei d'educació de Catalunya que incorpora mesures com ara les proporcions màximes d'alumnat amb necessitats educatives específiques als

centres o la possibilitat d'allargar la reserva de places més enllà de la matrícula. Tot i això, cinc anys més tard, aquestes mesures encara no s'han desplegat en un nou decret d'admissió d'alumnat.

De fet, els canvis normatius que a la pràctica més han afectat l'admissió d'alumnat, com ara el Decret 10/2012, de 31 de gener, de modificació del Decret 75/2007, de 27 de març, pel qual s'estableix el procediment d'admissió de l'alumnat als centres en els ensenyaments sufragats amb fons públics, que incorpora el nou criteri complementari de familiar d'exalumne del centre; o el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, de caràcter estatal, que preveu la possibilitat d'incrementar fins al 20% el nombre de llocs escolars previstos per aula, han contribuït a reforçar la demanda dels centres socialment més sol·licitats, però no pas a combatre la segregació escolar.

I, finalment, en tercer lloc, més enllà de les polítiques més directament relacionades amb la programació de l'oferta i amb la gestió del procés d'admissió d'alumnat, el Síndic també insistia l'any 2008 sobre la importància d'incrementar la coresponsabilitat dels diferents centres escolars en l'escolarització de l'alumnat amb necessitats educatives específiques, d'equilibrar la qualitat en la prestació del servei educatiu dels diferents centres i d'estimular la demanda, quan aquesta fos escassa, amb mesures compensatòries que fessin més atractiva l'oferta i amb intervencions adreçades a corregir els prejudicis socials entre la ciutadania.

Transcorreguts els anys, el grau de compliment d'aquestes recomanacions també ha estat molt desigual. D'una banda, la Llei catalana 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (en endavant LEC) i els decrets d'autonomia de centre, de direccions i de provisió de llocs de treball docents que la despleguen, si bé també han suposat un increment de la diferenciació interna del sistema (de projectes educatius de centre, de models de gestió, etc.), ofereixen als centres públics un marc per a l'exercici de la seva autonomia de gestió que pot ser emprada, si presenta les condicions adequades, per millorar la situació de

determinats centres amb una composició social desfavorida. Aquests centres podran configurar plantilles de professorat més adequades a la complexitat educativa que han d'atendre.

De l'altra, però, les restriccions pressupostàries existents en l'actual context de crisi econòmica i de reducció del dèficit públic han limitat ostensiblement la construcció i reforma de centres públics o el desenvolupament de determinats instruments orientats a incrementar la coresponsabilitat dels centres concertats en l'escolarització d'alumnat amb necessitats educatives específiques. Encara hi ha centres guetitzats o amb dèficits de demanda ubicats en instal·lacions provisionals o pendents de reforma, i globalment s'ha reduït el finançament d'activitats complementàries de l'alumnat amb necessitats educatives específiques dels centres privats concertats (tot i que s'ha obert una nova convocatòria de subvencions destinades al finançament addicional dels centres privats que presten el Servei d'Educació de Catalunya en entorns de característiques socioeconòmiques desfavorides, s'han suprimit els contractes-programa i la convocatòria existent de subvenció de les activitats complementàries de l'alumnat amb necessitats educatives específiques). La supressió de la sisena hora de la majoria de

centres públics (només es manté als centres amb una composició social més desfavorida), a més, ha estat un factor de diferenciació de l'oferta entre el sector públic i concertat.

Si bé molts centres amb una composició social desfavorida disposen de programes específics i de recursos addicionals per millorar la seva situació (plans educatius d'entorn, sisena hora, programes inspirats en les escoles magnet, etc.), l'esforç realitzat per sobredotar aquests centres s'ha vist afectat per les limitacions pressupostàries del Departament d'Ensenyament i dels ajuntaments i per la reducció de les transferències financeres del Ministeri d'Educació.

En definitiva, després d'anys de denúncia de la segregació escolar, aquest fenomen persisteix en el temps, en part perquè, malgrat algunes millores en la formulació de la política educativa, a criteri del Síndic, aquesta problemàtica no s'ha situat en el centre de l'agenda de política educativa catalana i els diferents governs no han prioritzat prou la necessitat de combatre'l, la qual cosa ha comportat que no s'hagin assolit grans avenços generalitzats ni estructurals en el foment de l'escolarització equilibrada d'alumnat (al marge de les diferències notables entre municipis).

RECOMANACIONS

■ Cal aprovar un nou decret que reguli l'admissió d'alumnat i que amplii els instruments disponibles per combatre la segregació escolar, a fi de garantir una millor protecció del dret dels infants a l'educació en igualtat d'oportunitats.

■ Cal desplegar l'article 48.1 de la LEC i fer-ho, especialment, per garantir l'impacte positiu d'aquesta mesura sobre els centres que concentren una proporció més elevada d'alumnat amb necessitats educatives específiques.

■ Cal suprimir els criteris complementaris que afavoreixen la segregació escolar, com ara el previst per resoldre situacions d'empat en el procés de preinscripció i matrícula de l'alumnat als centres educatius, consistent a atorgar una puntuació de 5 punts a l'alumnat que hagi tingut el pare, la mare, els tutors o germans escolaritzats al centre per al qual es presenta la sol·licitud.

■ Cal limitar l'escolarització de la matrícula fora de termini d'alumnat amb necessitats educatives específiques en determinats centres amb elevada concentració de problemàtiques socials.

- Cal incorporar l'escolarització equilibrada com a criteri per decidir sobre les adscripcions entre centres o sobre el model de zonificació escolar d'un municipi.
- Cal allargar la vigència de la reserva de places per a alumnat amb necessitats educatives específiques fins a l'inici de curs, tal com preveu l'article 48.1 de la LEC.
- Cal limitar les ampliacions de ràtio no relacionades amb l'escolarització equilibrada d'alumnat quan hi hagi altres centres amb places vacants.
- Cal reforçar les funcions de les comissions de garanties d'admissió en la gestió de la matrícula fora de termini i garantir la informació actualitzada sobre les vacants existents en cada moment.

FOCUS 1

Els límits de l'autonomia pedagògica de centres: l'orientació dels projectes educatius de centre a una determinada tipologia d'alumnat

L'autonomia dels centres és un dels principis organitzatius del sistema educatiu que estableix la LEC. L'autonomia dels centres es reconeix en els àmbits pedagògic, organitzatiu i de gestió de recursos humans i materials, i es concep com un instrument per flexibilitzar el sistema educatiu, de manera que els centres puguin adequar la seva acció educativa per atendre la diversitat i promoure la inclusió dels alumnes i perquè s'adaptin millor a l'entorn socioeconòmic (preàmbul de la LEC).

En el marc de l'activitat del Síndic, s'han rebut queixes en què es qüestiona, de manera directa o indirecta, quins són els límits de l'autonomia del centre i com s'articula amb els drets dels alumnes, les famílies o els altres principis del sistema, especialment en casos en què aquesta autonomia s'aplica en contra dels principis d'equitat, d'igualtat d'oportunitats, de cohesió social i de pluralisme que regeixen el sistema educatiu, amb efectes directes sobre la segregació escolar.

En alguns casos, aquesta autonomia es concreta en l'establiment de pràctiques que, de manera directa o indirecta, dificulten que l'alumnat socialment desfavorit es pugui incorporar de manera normalitzada al centre perquè se'l dissuadeix de la tria en el procés d'admissió d'alumnat.

La informació sobre l'"obligatorietat" o la conveniència del pagament de determinades quotes que la llei preveu com a voluntàries, la incorporació en la carta de compromís educatiu del deure de les famílies de contribuir econòmicament al finançament del centre o la necessitat de comprar obligatòriament els uniformes escolars amb costos elevats i sense ajuts en són alguns exemples.

En el marc del procés d'admissió d'alumnat, les escoles presenten els seus projectes educatius a les famílies potencialment sol·licitants d'aquests centres, i de vegades aquests projectes educatius estan associats explícitament o implícita a una determinada tipologia d'alumnat.

En el cas dels centres amb una elevada concentració d'alumnat socialment desfavorit, si bé l'especialització en l'atenció a la diversitat esdevé una necessitat, aquesta especialització, quan vertebrava el projecte educatiu de centre, es converteix en factor de reproducció d'aquesta mateixa concentració, perquè les famílies socialment menys desfavorides se senten menys atretes en el procés d'admissió d'alumnat per aquests tipus de centres. Aquesta realitat succeeix amb determinades escoles d'atenció educativa preferent, per exemple, que es presenten com a centres especialitzats en l'atenció educativa de l'alumnat socialment desfavorit.

Aquesta mateixa missió d'arribar a una determinada tipologia d'alumnat també es fa present en altres escoles públiques i concertades amb projectes educatius singulars, amb trets clarament diferenciadors dels centres de l'entorn, i que demanen que les famílies que sol·licitin aquests centres comparteixin més o menys activament aquests trets diferenciadors (i que, per tant, siguin famílies amb determinades creences, ideologies, valors, maneres d'entendre l'educació, etc.). “Volem famílies que siguin [...]” o “Aquesta escola està pensada per a famílies que [...]” són expressions que es poden sentir en jornades de portes obertes o en entrevistes informatives de determinats centres.

Aquest tipus de reclam és present en determinats centres concertats religiosos, amb una clara vocació evangelitzadora, però també en determinades escoles públiques, sovint de nova creació, que, sota determinats discursos d'innovació educativa vinculats a la transformació social, acaben articulant propostes poc inclusives de la diversitat social del seu entorn (i, de vegades, també adoctrinadores) que atrauen una determinada tipologia d'alumnat, però que dissuadeixen la demanda d'altres tipologies.

Davant d'aquests plantejaments, convé recordar que la LEC estableix com a principis rectors del sistema educatiu el respecte de la llibertat d'ensenyament, però també el pluralisme, la inclusió escolar i la cohesió social, i l'exclusió de qualsevol mena de proselitisme o adoctrinament (article 2). L'alumnat i les seves famílies tenen el deure de respectar el projecte educatiu i, si escau, el caràcter propi del centre (articles 22.2 i 25.3), i els centres educatius disposen d'autonomia en els àmbits pedagògic, organitzatiu i de gestió de recursos humans i materials (article 90.1) i han de definir un projecte educatiu que incorpori el caràcter propi del centre (article 91.1), però aquesta autonomia dels centres ha d'estar orientada a assegurar, entre d'altres, l'equitat (articles 90.3) i el projecte educatiu ha de respectar els principis d'igualtat d'oportunitats, inclusió, cohesió social i pluralisme que regeixen el sistema educatiu (articles 91.1 i 93.4). A més, aquest projecte ha d'impulsar la relació del centre amb l'entorn social (articles 91.2 i 93.4) i, per definir-lo, s'han de valorar les característiques socials i culturals del context escolar (article 91.3). L'autonomia pedagògica no pot comportar en cap cas discriminació en l'admissió d'alumnes (article 97.2).

A criteri del Síndic, doncs, l'autonomia en la definició dels projectes educatius dels centres ha de vetllar per incorporar la diversitat social de l'entorn, i el caràcter propi d'aquests centres no pot ser un argument per no promoure plantejaments amb caràcter inclusiu. En el cas dels centres públics, a més, la inclusió i el respecte a la pluralitat són trets definidors del seu caràcter propi

(article 93.2) i, a més de la implicació de les famílies, “els centres públics es defineixen d'acord amb els principis [...] de preservació de l'equitat, [...] i de respecte a les idees i les creences dels alumnes i de llurs mares, pares o tutors” (article 93.3).

El mateix Decret 102/2010, de 3 d'agost, d'autonomia dels centres educatius, regula l'exercici d'aquesta autonomia i, segons el que disposa el mateix preàmbul, estableix que sigui en l'àmbit de centre on se situï la presa de decisions, dins un procés d'enfortiment institucional de cada centre educatiu. Ara bé, com succeeix en la llei esmentada, el Decret d'autonomia dels centres també reconeix com una de les seves finalitats aconseguir que l'exercici de l'autonomia sigui compatible amb el funcionament del sistema i que concordi amb el conjunt de principis que el regeixen.

RECOMANACIONS:

■ Que es respecti escrupolosament que l'autonomia de centre s'orienti a assegurar l'equitat de l'activitat educativa, tal com estableix l'article 90.3 de la LEC, i que s'exerceixi en el marc dels drets i les llibertats que recullen les lleis. D'aquesta manera, l'exercici d'aquesta autonomia del centre ha de concordar amb els principis del sistema educatiu i amb la resta del marc jurídic, i també en els documents que suposen la plasmació d'aquesta autonomia: el projecte educatiu i la carta de compromís educatiu.

■ Que vetlli perquè els centres educatius estableixin projectes educatius compromesos amb la inclusió de la diversitat social del seu entorn.

FOCUS 2

Els dèficits en la determinació de la reserva de places per a alumnat amb necessitats educatives específiques

La LEC estableix el deure del Departament d'Ensenyament d'establir la reserva de llocs escolars que cal destinar a l'alumnat amb necessitats educatives específiques (art. 48.1). El Decret 75/2007, de 27 de març, que regula el procés d'admissió, preveu que aquesta reserva sigui, com a mínim, de dues places per grup al segon cicle de l'educació infantil, a l'educació primària i a l'educació secundària obligatòria (art. 19.2), tot i que els serveis territorials del Departament poden modificar el nombre de llocs escolars reservats en una àrea d'escolarització, un cop escoltats la comissió d'escolarització i els centres afectats, quan la reserva de dos llocs no permeti una resposta educativa adequada a les necessitats de l'alumnat amb necessitats educatives específiques (art. 19.3). Aquesta ampliació de la reserva de places, a més, ha de tenir en compte els dictàmens o els informes d'escolarització dels equips d'assessorament i orientació psicopedagògica (EAP) o bé els informes dels serveis socials, dels serveis municipals i de la Inspecció educativa que s'elaborin amb aquesta finalitat (art. 19.3).

En relació amb l'aprofitament de la reserva de places, un dels dèficits més comuns en nombrosos municipis fa referència a una infradotació o sobredotació,

segons el cas, de places reservades en funció de la quantitat d'alumnat amb necessitats educatives específiques resident a la zona, fet que no permet combatre la concentració d'aquest alumnat en determinats centres.

Als municipis amb més alumnes amb necessitats educatives específiques que places reservades no tenen capacitat per escolaritzar el conjunt de la demanda d'aquest tipus d'alumnat, de manera que la demanda d'alumnat amb necessitats educatives específiques que es queda fora de la reserva es distribueix inequitatívament entre els centres, i generalment es concentra en els centres socialment desfavorits, que ja reben una proporció més gran de sol·licituds d'alumnat amb necessitats educatives específiques.

I als municipis que amplien la reserva de places fins al punt que aquestes són globalment més nombroses que la quantitat d'alumnes amb necessitats educatives específiques residents a la zona, els centres que tendeixen a escolaritzar més alumnat d'aquest tipus matriculen, en el procés ordinari d'admissió, més alumnes amb necessitats educatives específiques, perquè ocupen places reservades i no es poden derivar a altres centres, que els centres amb una proporció més baixa d'aquest tipus d'alumnat, que no exhaureixen la reserva.

D'acord amb l'ordenament jurídic vigent, es pot considerar que, en general, l'instrument de la reserva de places està ben utilitzat si el nombre de places reservades establertes en un determinat territori és equivalent al conjunt de la demanda escolar amb necessitats educatives específiques, i si cap centre d'aquest territori escolaritza una proporció d'alumnat amb necessitats educatives específiques superior a la reserva de places feta. En cas que no sigui així, la dotació de places reservades no permet garantir l'escolarització equilibrada de l'alumnat amb necessitats educatives específiques.

Un cop determinada la reserva, i per aconseguir aquest propòsit, cal desenvolupar polítiques actives d'acompanyament de l'alumnat amb necessitats educatives específiques que han presentat la seva sol·licitud als centres amb més concentració d'aquestes necessitats cap a altres centres amb menys concentració. Precisament, en relació amb aquest aprofitament de la reserva de places, un dèficit relativament freqüent fa referència, abans i durant el període de preinscripció, a la manca de detecció d'alumnat amb necessitats educatives específiques i d'orientació cap als centres amb menys concentració d'aquest tipus d'alumnat, amb la corresponent assignació de plaça per part de les comissions de garanties d'admissió. De vegades, aquest posicionament passiu s'explica per la voluntat de la mateixa comissió d'evitar modificar les preferències manifestades per les famílies d'aquests alumnes.

RECOMANACIONS:

■ El Síndic demana al Departament d'Ensenyament que les comissions de garantia d'admissió dimensionin la reserva de places al volum d'alumnat amb necessitats educatives específiques present en cada zona d'escolarització, d'acord amb la detecció que se n'hagi fet, i que amplii la reserva de places als municipis en què les necessitats educatives específiques detectades siguin superiors a les places reservades.

FOCUS 3

Abús de les ampliacions de ràtio com a mesura de satisfacció de la demanda en el procés d'admissió d'alumnat

El mes d'abril de 2012, el Govern central va aprovar el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, que preveu ampliar fins a un 20% les ràtios d'alumnat per grup als centres escolars com a mesura d'austeritat. L'aprovació d'aquest reial decret no només amplia aquesta possibilitat pel que fa al nombre d'alumnes per grup, amb increments de ràtio de fins al 20%, sinó que també amplia els supòsits en què es poden aplicar, no només restringits al foment de l'escolarització equilibrada.

Cal tenir present que, atesa la incidència que genera en la qualitat de l'ensenyament, aquesta decisió es justifica únicament per raons de limitació de la despesa pública i de contractació de personal docent. Quan aquesta mesura només genera sobreoferta en una determinada zona, per exemple, no s'hauria d'adoptar amb caràcter general perquè no es deriva cap estalvi econòmic de la seva aplicació, sinó simplement una redistribució diferent de l'alumnat entre els centres.

Val a dir, però, que l'anàlisi de l'aplicació de les ampliacions de ràtio en diferents municipis catalans posa de manifest que aquestes ampliacions no només s'apliquen com a mesura d'escolarització equilibrada o com a mesura d'austeritat. D'una banda, a la pràctica, es constata que aquesta excepcionalitat prevista pel Departament d'Ensenyament tendeix a normalitzar-se en nombrosos municipis. De fet, en alguns municipis analitzats, les ampliacions de ràtio s'apliquen en l'oferta inicial en tots els centres de la localitat, o d'una zona determinada, i no sempre estan forçats per dèficits en la provisió de llocs escolars.

I, d'altra banda, també es constata que l'aplicació dels increments de ràtio sovint es regeix per criteris de demanda del centre, per incrementar les possibilitats de satisfer l'elecció de plaça escolar de les famílies, i no pas per criteris de necessitats d'escolarització a la zona i estrictament com a mesura d'austeritat (per evitar obrir nous grups), que és la raó que inspira les ampliacions de ràtio en aplicació del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril.

En molts municipis, s'han fet ampliacions de ràtio en zones en què aquestes places creades addicionalment no eren necessàries per donar resposta a les necessitats d'escolarització, la qual cosa ha contribuït a generar un nombre de vacants elevat a la zona. En nombrosos municipis, el Departament d'Ensenyament ha autoritzat ampliacions de ràtio en centres quan en altres escoles, no sempre excessivament distants entre si, i de vegades fins i tot ubicades a la mateixa zona, hi havia places vacants disponibles.

RECOMANACIONS:

■ Cal vetllar pel compliment dels requisits mínims dels centres previstos en la normativa per garantir el dret a l'educació en condicions de qualitat en la programació de l'oferta educativa, especialment en el cas d'ampliacions de ràtios en centres.

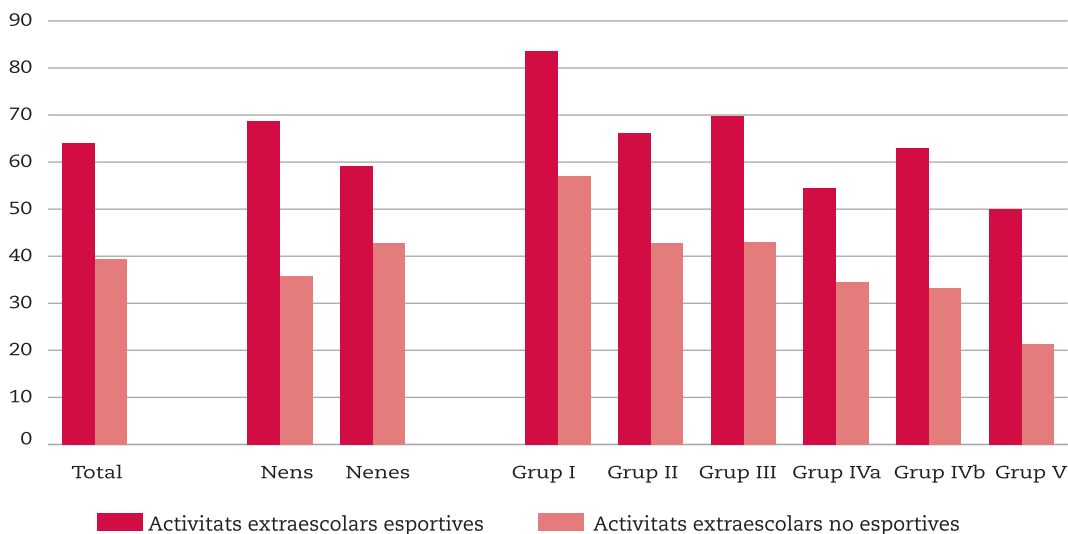
■ A l'hora d'aplicar les ampliacions de ràtio, el Síndic demana al Departament d'Ensenyament que incrementi ràtios només quan hi hagi necessitats d'escolarització en una determinada zona, i que impedeixi que altres centres romanguin amb places vacants. Cal evitar els increments de ràtio quan altres centres de la zona tinguin places vacants, de manera que no es condicionin als criteris de demanda.

10. DRET AL LLEURE EDUCATIU: DESIGUALTATS EN L'ACCÉS

La Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant estableix el dret dels infants al lleure i a participar de les activitats culturals, artístiques, recreatives i d'esplai existents, i el deure de les administracions de fer-ho possible (art. 31). D'acord amb el caràcter educatiu del temps de lleure, aquest dret al lleure s'ha associat cada cop més amb el dret a l'educació en igualtat d'oportunitats. Les activitats de lleure educatiu ofereixen als infants importants oportunitats de desenvolupament personal i social, i és per aquest motiu que cal reconèixer aquest dret i fomentar-hi l'accés en condicions d'igualtat.

A la pràctica, però, la participació dels infants està fortament afectada per desigualtats d'accés, de manera que, amb caràcter general, els infants socialment afavorits tendeixen a participar més a les activitats que els infants socialment menys afavorits. Així, per exemple, per classe social, les desigualtats en la participació a les activitats extraescolars esportives entre els grups ocupacionals més ben posicionats i els menys ben posicionats són de més de 30 punts percentuals, com també passa amb les activitats extraescolars no esportives (artístiques, acadèmiques, etc.), sempre en benefici dels primers (vegeu el gràfic 9, que presenta els nivells de participació dels infants menors de quinze anys a activitats extraescolars esportives i no esportives en funció del grup ocupacional dels progenitors, segons dades de l'Enquesta de salut de Catalunya).

Gràfic 9. Percentatge de població menor de quinze anys que ha participat en la darrera setmana de referència en activitats de lleure a Catalunya (2012)



Font: elaboració a partir de l'Enquesta de salut de Catalunya (2012).

Nota: Els grups de classe social s'han extret de l'Enquesta de salut de Catalunya (2012) i corresponen als nivells d'ocupació següents:

Grup I: directius de l'Administració pública i empreses de deu assalariats o més i professions associades a titulacions de segon i tercer cicle universitari.

Grup II: directius d'empreses de menys de deu assalariats, professions associades a titulacions de primer cicle universitari, tècnics i professionals de suport, artistes i esportistes.

Grup III: personal administratiu i professionals de suport a la gestió administrativa i financera, treballadors de serveis personals i seguretat, treballadors per compte propi i supervisors de treballadors manuals.

Grup IVa: treballadors manuals qualificats.

Grup IVb: treballadors manuals semiquaificats.

Grup V: treballadors manuals no qualificats.

El lleure educatiu, si bé és un àmbit de reproducció de les desigualtats socials, també està fortament compromès amb l'equitat: són nombrosos les iniciatives i els recursos destinats per les diferents entitats i administracions públiques per compensar aquestes desigualtats i fomentar l'accés al lleure en igualtat d'oportunitats (beques, serveis gratuïts, participació de voluntariat, polítiques públiques, etc.).

En l'actual context de crisi econòmica, s'han intensificat les estratègies per atendre des del lleure els infants socialment desfavorits. Les entitats d'acció social i proveïdores de serveis de lleure, per exemple, han desenvolupat actuacions específiques adreçades a prop de 10.000 infants en situació de vulnerabilitat social l'any 2013, amb un increment significatiu

del nombre de beques atorgades en els darrers anys, amb recursos procedents de fons públics i privats. Durant l'any 2013, el Govern va aprovar els convenis amb les principals entitats de lleure amb una aportació d'1,7 milions d'euros per a la concessió de beques per a places de colònies, casals i activitats de lleure per a infants i adolescents de famílies en situacions de risc social (ampliats en 500.000 euros l'any 2014). Malgrat les dificultats pressupostàries, el Departament de Benestar Social i Família ha ampliat les places becaades d'alguns programes de lleure ("L'estiu és teu", "Jugar i llegir", etc.) per fer possible la participació dels infants en situació de vulnerabilitat, i ha consolidat en els darrers anys el nombre de places (més de 7.500) i la inversió pública (6,4 M €) en centres oberts (vegeu la taula 16).

Taula 16. Centres oberts a Catalunya (2005-2013)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013(p)
Subvenció adreçada als centres oberts del Departament de Benestar Social	3,2 M €	4,6 M €	5,8 M €	5,8 M €	5,8 M €	6,2 M €	6,5 M €	6,5 M €	6,4 M €
Places de centres oberts	5.392	5.438	5.714	6.236	6.301	6.698	7.591	7.533	7.629

Font: Departament de Benestar Social i Família.

Tot i que les administracions públiques han vetllat perquè les mesures d'austeritat afectessin menys l'accés al lleure dels infants socialment més desfavorits, convé posar de manifest que l'àmbit del lleure educatiu està fortament afectat per les mesures de contenció de la despesa i del dèficit públic aplicades per les administracions públiques en l'actual conjuntura econòmica (vegeu la taula 17). S'ha reduït el finançament del Departament de Benestar Social i Família en subvencions

a entitats de lleure; s'ha suprimit el finançament del Departament d'Ensenyament en subvencions a ajuntaments i AMPA per a activitats extraescolars o s'ha reduït en els plans educatius d'entorn, en part per la reducció també de les aportacions del Ministeri d'Educació; s'ha minvat el finançament de la Secretaria General de l'Esport en subvencions a actuacions i programes relacionats amb l'esport federat i l'esport escolar, etc.

Taula 17. Evolució de les subvencions (en milions d'euros) al lleure educatiu (2008-2013)

Direcció General de Joventut	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Subvencions atorgades a entitats d'educació en el lleure	5,7M €	5,8 M €	5,9 M €	5,0 M €	4,4M €	4,2M €
Direcció General d'Acció Cívica i Comunitària	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Subvencions atorgades a entitats d'educació en el lleure	1,8 M €	1,9 M €	2,0 M €	2,0 M €	1,7 M €	1,6 M €
Departament d'Ensenyament	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013
Subvencions a ajuntaments per a activitats extraescolars	2,9 M €	2,6 M €	1,0 M €	0,8 M €	0,0 M €	0,0 M €
Subvencions a les AMPA per a activitats extraescolars	-	-	1,8 M €	2,3 M €	0,0 M €	0,0 M €
Secretaria General de l'Esport	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Esport federat: Clubs	-	-	6,1 M €	2,4 M €	-	1,0 M €
Esport federat: Federacions	-	-	16,0 M €	13,5 M €	13,5 M €	5,8 M €
Esport federat: Unió de Federacions Esportives (subvenció ordinària)	-	-	2,1 M €	1,4 M €	0,7 M €	0,8 M €
Esport escolar: Consells esportius	-	-	4,5 M €	3,8 M €	3,4 M €	2,4 M €
Esport escolar: Unió de Consells Esportius (subvenció ordinària)	-	-	-	0,2 M €	-	0,3 M €
Esport escolar: Pla català d'esport a l'escola	-	-	3,3 M €	-	3,0 M €	-

Font: Direcció General de Joventut, Direcció General d'Acció Cívica i Comunitària, Departament d'Ensenyament i Secretaria General de l'Esport.

Aquesta reducció de la inversió pública en el lleure, i també les dificultats econòmiques creixents de moltes famílies per efecte de la crisi, han fet que, després d'anys de creixement dels nivells de participació, hi hagi àmbits de lleure en què aquesta tendència positiva s'hagi aturat o, fins i tot, revertit.

De fet, l'impacte de la crisi econòmica sobre la participació dels infants en aquest àmbit ha estat desigual. Per exemple, la participació

a les activitats d'educació en el lleure en esplais i agrupaments ha augmentat globalment i, en canvi, altres àmbits de lleure educatiu han experimentat un estancament o, fins i tot, un decrement dels nivells de participació (participació a les activitats extraescolars organitzades en l'entorn escolar, participació en programes d'esport escolar, participació a les activitats d'educació en el lleure notificades a la Direcció General de Joventut, fonamentalment en períodes de vacances, etc.).

RECOMANACIONS

- Que es desplegui normativament el dret dels infants al lleure educatiu en condicions d'igualtat, especialment les activitats extraescolars, les sortides i colònies escolars i els serveis escolars dels centres i les activitats i els serveis de lleure educatiu duts a terme per les administracions o per entitats sufragades amb fons públics (casals municipals d'estiu, escoles de música i de dansa, ensenyaments d'idiomes de règim especial, etc.).
- Que es convoquin els ajuts econòmics per als infants socialment desfavorits previstos per la llei per fomentar l'accés de l'alumnat a les activitats complementàries i extraescolars en igualtat d'oportunitats i les subvencions per a la creació i el manteniment d'AMPA en entorns socials desfavorits, i que es promoguin mesures d'accessibilitat econòmica (ajuts econòmics, bonificacions i exempcions, sistemes de tarifació social, etc.) a les activitats i els serveis de lleure educatiu duts a terme per les administracions o per entitats sufragades amb fons públics.
- Que els ajuntaments i els departaments implicats garanteixin la continuïtat dels plans educatius d'entorn i els plans locals de dinamització del lleure educatiu, especialment en municipis socialment desfavorits.
- Que els ens locals potenciïn la participació dels infants i els adolescents als consells de participació territorial i nacional, com a instrument clau per a l'anàlisi i la planificació de polítiques en l'àmbit del lleure educatiu.

FOCUS 1

Informe sobre el dret al lleure educatiu i a les sortides i colònies escolars

El juny de 2014 el Síndic va lliurar al Parlament de Catalunya l'*Informe sobre el dret al lleure educatiu i a les sortides i colònies escolars*, en què analitza les principals mancances relacionades amb el dret dels infants al lleure en igualtat d'oportunitats i formula diferents recomanacions per a la millora de la situació d'aquest àmbit educatiu. Aquest informe ha estat el resultat de la feina desenvolupada en el marc d'un grup de treball que ha comptat amb la participació de diferents entitats representatives del sector: Acció Escolta de Catalunya, Agrupació Esportiva d'Associacions d'Esport Escolar de Catalunya, Càritas, Comitè Català de Representants de Persones amb Discapacitat (COCARMI), Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, Creu Roja, Diomira, Escoltes Catalans, Esplais Catalans (Esplac), Federació d'Associacions de Mares i Pares d'Alumnes de Catalunya (FAPAC), Federació Catalana de Paràlisi Cerebral (FEPCCAT), Federació d'Entitats d'Atenció i d'Educació a la Infància i l'Adolescència (FEDAIA), Fundació Catalana de l'Esplai (Fundesplai), Fundació Pere Tarrés, Minyons Escoltes i Guies de Catalunya, Moviment Laic i Progressista (MLP), Plataforma d'Infància de Catalunya (PINCAT), Taula per a la Infància i l'Adolescència a Catalunya (TIAC) i Unió de Federacions Esportives de Catalunya (UFEC).

L'informe parteix de la consideració que, tot i la importància creixent del lleure, tant en el nombre d'infants que fan activitats com en l'activitat d'agents socials i administracions, és un dels àmbits educatius més fortament afectats per les desigualtats socials en l'accés que encara presenta mancances importants en la protecció jurídica i en el desplegament de polítiques públiques per garantir l'exercici efectiu d'aquest dret per part dels infants. Precisament, arran de l'actual context de crisi econòmica, el Síndic de Greuges ha vist com s'incrementava el nombre d'actuacions relacionades amb les dificultats que tenen els infants socialment desfavorits a l'hora d'accedir en igualtat d'oportunitats a les activitats de lleure educatiu, tant en l'entorn escolar com fora d'aquest. Els infants amb discapacitat també conformen un col·lectiu especialment vulnerable.

Davant d'aquest escenari, per contribuir a millorar aquesta situació, el Síndic de Greuges ha elaborat aquest informe amb diverses recomanacions adreçades al Parlament de Catalunya i a les diverses administracions afectades (especialment, el Departament d'Ensenyament, el Departament de Benestar Social i Família i les administracions locals). <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3687/Informe%20sobre%20el%20lleure%20educatiu.pdf>.

11. QUADRE DE SEGUIMENT DEL COMPLIMENT DE LES RECOMANACIONS FORMULADES PEL SÍNDIC EN INFORMES ANTERIORS

Interès superior de l'infant (art. 3)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Fixar una nova regulació que inclogui els serveis d'atenció a la primera infància amb un funcionament anàleg a escoles bressol/ludoteques sense autorització administrativa (condicions de qualitat, responsabilitats competencials, etc.).	Ensenyament / Benestar Social i Família	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT

Dret a tenir un contacte regular amb els pares (art. 9)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Consolidar una efectiva coordinació i actuació integrada entre tots els agents, a fi que l'establiment de les visites tingui en compte l'interès superior de l'infant (valoració del vincle, impacte emocional, etc.).	Benestar Social i Família	El projecte de reglament de la Llei d'infància, actualment en tramitació, concreta com es fa efectiu el dret a les relacions personals dels infants i adolescents subjectes a mesures de protecció.	PENDENT DE COMPLIMENT
Incrementar la supervisió dels serveis de punts de trobada que assegurin un treball de qualitat dels professionals que hi treballen.	Benestar Social i Família	La Secretaria de Família ha informat el Síndic que es fa un seguiment constant amb els diferents punts de trobada, tant pel que fa als casos en concret, com en les reunions periòdiques de coordinació de l'anàlisi de les actuacions i de les sessions de supervisió. Algunes queixes posen de manifest mancances en l'assignació del punt de trobada que posen en qüestió el dret de l'infant a un contacte regular amb els seus pares: retards en l'assignació i/o assignació insuficient per manca de recursos o per raó de les condicions del servei	COMPLIMENT PARCIAL

Dret a ser escoltat (art. 12)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Establir mecanismes per assegurar l'escolta d'infants i adolescents tutelats per l'Administració, a fi de poder adoptar la mesura de protecció més adequada.	Benestar Social i Família	La DGAIA informa que ha donat instruccions perquè s'escolti els infants i adolescents en el moment de tramitar expedients de protecció i perquè en siguin informats i hi participin. El Reglament de la Llei d'infància, actualment en tramitació, concreta com es fa efectiu el dret de l'infant a ser escoltat ens els diferents procediments del sistema de protecció de la infància	COMPLIMENT PARCIAL COMPLIMENT PARCIAL (en curs)
Fomentar l'establiment d'òrgans de participació i òrgans consultius integrats per infants i adolescents, tant en l'àmbit local com en d'altres.	Administracions públiques	El juliol de 2013 es va publicar el Decret 200/2013, dels consells de participació territorial i nacional dels infants i adolescents de Catalunya, i aquest any 2014 s'ha constituït el Consell Nacional dels Infants i els Adolescents de Catalunya.	COMPLIMENT PARCIAL

Dret dels infants residents en centres o acollits a presentar queixes

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Establir un procediment de queixa, a l'abast de tots els infants dins el sistema de protecció, que en garanteixi l'accés efectiu a l'entitat que n'exerceix les funcions tutelars i a organismes de supervisió externs (Fiscalia de Menors i Síndic) en condicions de seguretat i confortabilitat per als infants, sense la intervenció dels centres o dels acollidors.	Benestar Social i Família	El Reglament de la Llei d'infància, actualment en tramitació, regula el procediment de queixa que poden utilitzar els infants en centres. El nou Protocol d'actuació de les ICIF que fan el seguiment dels acolliments en família aliena preveu un espai específic d'escolta a l'infant acollit	COMPLIMENT PARCIAL (en curs)
Vetllar perquè l'existència d'aquest procediment sigui coneguda per tots els professionals que mantenen contacte amb els infants en el sistema de protecció i, molt especialment, pels mateixos infants.	Benestar Social i Família	En les visites a alguns centres el Síndic constata que els infants i adolescents no disposen d'informació relativa a la Carta de drets i deures ni al procediment per presentar queixes	PENDENT DE COMPLIMENT
Assignar professionals de referència de la DGAIA als quals es puguin adreçar els infants tutelats per presentar queixes o demanar informació sobre la seva situació	Benestar Social i Família	El Reglament de la Llei d'Infància en tramitació preveu l'existència d'un professional de referència, però no concreta la seva designació, les seves funcions ni l'accés dels infants	COMPLIMENT (en curs)
Lliurar als infants tutelats un document en què constin les dades de la persona que tinguin de referència i els mitjans per accedir-hi amb garantia de confidencialitat	Benestar Social i Família	El Reglament de la Llei d'infància, actualment en tramitació, no conté cap previsió relativa a aquesta qüestió	PENDENT DE COMPLIMENT

Obligacions comunes dels pares i assistència de l'Estat en el desenvolupament de l'infant (art.18)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Garantir l'existència i el manteniment dels espais familiars per prevenir una criança inadequada, donar suport parental i evitar situacions de desprotecció.	Benestar Social i Família	Alguns municipis han suprimit espais familiars per la pèrdua de finançament del programa.	PENDENT DE COMPLIMENT
Garantir jurídicament la consideració de la pobresa familiar com a risc social infantil.	Administracions públiques	Alguns ajuntaments han incorporat la tinença de fills com a criteri per determinar una condició de risc en el cas de llars en situació de pobresa	PENDENT DE COMPLIMENT

Protecció contra tota forma de violència (art. 19)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Instaurar programes específics de prevenció contra situacions d'abús sexual i maltractament d'infants/adolescents en centres.	Benestar Social i Família	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
	Interior	Sense novetats	
	Ensenyament	Sense novetats	
	Salut	Sense novetats	
Assegurar la formació especialitzada i continuada dels equips i professionals d'atenció social primària, d'atenció a la infància i l'adolescència, d'atenció bàsica de la salut, centres escolars i serveis de lleure per a la detecció del maltractament.	Benestar Social i Família	Sense novetats	
Garantir la intervenció de la DGAIA en les situacions de ruptura conflictiva de parella si l'infant està en situació de risc.	Benestar Social i Família	La Directriu general d'actuació núm. 1/2014, de 6 de febrer, sobre criteris per a la intervenció en situacions de conflicte familiar en l'atribució de la guarda dels fills en els supòsits de separació, nul·litat, divorci o ruptura de parella de fet, limita la intervenció de DGAIA: la directriu deixa constància que la competència és judicial i, per tant, se centra a com actuar amb els progenitors (assessorar-los perquè instin judicialment les mesures d'atribució, modificació o execució de la guarda).	PENDENT DE COMPLIMENT
Vetllar pel compliment dels procediments d'observació, de valoració i d'intervenció que emprenen els centres davant de situacions en què s'observa el patiment d'un alumne a causa de l'actuació dels companys de classe, amb la supervisió adequada de la Inspecció d'Educació	Ensenyament	En la tramitació de les queixes, es detecten mancances en l'aplicació d'aquests protocols. El Departament ofereix un protocol de prevenció, detecció i intervenció amb relació a l'assetjament i el ciberassetjament que conté elements i instruments per facilitar-ne la detecció i orientar la intervenció, tant amb l'alumnat assetjat com amb l'assetjador, el grup d'iguals i les famílies, de tots els agents educatius que poden col·laborar en l'elaboració d'una resposta positiva	COMPLIMENT PARCIAL

Regulació i límits de les mesures de contenció als centres

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Desplegar reglamentàriament la Llei 14/2010, de 27 de maig, sobre els drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, per regular els drets dels infants i adolescents sota tutela o guarda de la DGAIA, la realització de pràctiques de contenció i el funcionament dels centres residencials d'acció educativa, d'acolliment i d'educació intensiva.	Benestar Social i Família	El projecte de reglament de la llei d'infància, en tramitació, regula els drets dels infants sota tutela de l'Administració i les pràctiques de contenció, però no els drets específics dels infants en centres. S'està elaborant una nova instrucció que reguli els centres terapèutics.	COMPLIMENT PARCIAL (en curs)
Regular, amb caràcter general, la garantia dels drets dels infants en qualsevol tipologia d'establiment residencial, com ara centres socio-sanitaris, per a l'atenció d'infants amb discapacitat o d'altres.	Benestar Social i Família	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Demanar, amb caràcter general, una autorització judicial per efectuar internaments d'infants i adolescents en centres terapèutics, i garantir que tots ells tenen un diagnòstic mèdic que indica la necessitat de l'ingrés.	Benestar Social i Família	El Projecte de reglament de la Llei d'infància preveu la sol·licitud d'autorització judicial per ingressar els infants en centres terapèutics.	COMPLIMENT PARCIAL (en curs)
Considerar la creació d'un centre residencial públic terapèutic tant per a infants i adolescents sota tutela o guarda de la DGAIA com per a infants i adolescents no tutelats.	Benestar Social i Família	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT

Infants privats de l'entorn familiar i dret a un examen periòdic del tractament (art. 20 i 25)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Potenciar polítiques actives de provisió de famílies acollidores alienes.	Benestar Social i Família	El Síndic té constància d'infants en centres amb proposta de mesura d'acolliment familiar que no s'ha pogut constituir per manca de famílies acollidores.	PENDENT DE COMPLIMENT
Assegurar que s'adopten tots els mecanismes necessaris per evitar el perllongament de l'acolliment en centre per manca de famílies acollidores.	Benestar Social i Família	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Desplegar el programa de famílies acollidores professionals.	Benestar Social i Família	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Elaborar una guia o carta de drets dels infants i dels adolescents acollits en la qual constin els seus drets i la persona o persones de referència a qui poden acudir.	Benestar Social i Família i Ensenyament	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Regular específicament els drets dels infants acollits en família	Benestar Social i Família	El projecte de Reglament de la Llei d'infància, actualment en tramitació, concreta la relació de drets dels infants i adolescents acollits en família.	PENDENT DE COMPLIMENT

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Establir criteris de seguiment dels acolliments: protocols d'actuació i circuits de coordinació entre tots els agents que intervenen en el recurs d'acolliment familiar, i instruccions per a les ICIF que tenen encomanat el seguiment dels acolliments.	Benestar Social i Família	L'ICAA ha tramès al Síndic informació sobre l'elaboració de quatre documents: Protocol d'actuacions en l'àmbit de l'acolliment en família aliena, Guia d'elaboració de l'informe psicosocial d'actualització per a l'acolliment familiar, Pautes per elaborar l'informe de seguiment trimestral en acolliment familiar i Pautes per elaborar l'informe de seguiment semestral en acolliment familiar.	PENDENT DE COMPLIMENT
Establir criteris de validació de les ICIF que incloguin la garantia que es respecten els drets dels infants i dels adolescents.	Benestar Social i Família	L'Administració reconeix la necessitat de revisar les seves actuacions i les de les ICIF amb els infants i adolescents acollits i la voluntat de l'ICAA d'adoptar un paper més actiu i garantista en la seva responsabilitat respecte del benestar d'aquests infants	COMPLIMENT (en curs)
Establir criteris i instruccions perquè l'ICAA dugui a terme les funcions de supervisió i inspecció de les entitats en qui ha delegat la gestió dels acolliments familiars i elaborar instruccions de compliment obligat respecte de l'especialització, la formació i la supervisió dels professionals de les ICIF.	Benestar Social i Família	Es valoren especialment com a factors que aporten més garanties sobre la bona atenció dels infants i adolescents en acolliment en família aliena: 1) La introducció de l'obligatorietat que les ICIF presentin un informe trimestral d'escolta de l'infant i els requisits en què s'ha de fer l'escolta. 2) La revisió anual de la idoneïtat dels acollidors. 3) L'estudi obligat d'actualització de la família acollidora quan canviïn les seves circumstàncies. 4) La formació a càrrec de l'ICAA dels seus tècnics i dels de l'ICAA respecte de la pederàstia. 5) L'obligatorietat de fer visites al domicili. 6) En els nous contractes signats amb les ICIF s'estableix que l'ICAA validarà la contractació dels professionals per als equips.	COMPLIMENT (en curs)
Establir un professional referent que faci el seguiment de l'infant i un per supervisar la família en l'exercici de les seves funcions i donar-li suport.	Benestar Social i Família	El Projecte de reglament inclou com a dret dels infants i adolescents en el sistema de protecció tenir assignat un professional de referència encarregat de vetllar per la coherència global del procés d'atenció i per la coordinació entre els diferents professionals i equips implicats, i també conèixer el seu nom i el mitjà per contactar -hi.	PENDENT DE COMPLIMENT
Establir un procediment de queixa per als infants i els adolescents en acolliment familiar.	Benestar Social i Família	En el Projecte de reglament no queda garantida la possibilitat de presentar queixa en el cas dels infants en situació d'acolliment, atès que s'estableix que l'òrgan administratiu competent ha de disposar d'un model normalitzat i simplificat de queixa i suggeriment, fàcil d'entendre i emplenar per qualsevol infant o adolescent amb prou coneixement, i que aquest model esmentat ha d'estar disponible telemàticament i presencial en tots els òrgans i serveis administratius competents en matèria d'infància i adolescència, incloent-hi els centres residencials i els pisos assistits	PENDENT DE COMPLIMENT

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Revisar els requisits per accedir al programa ASJTET, a fi de millorar-ne l'accessibilitat i maximitzar l'impacte de les actuacions d'acompanyament a la transició a la majoria d'edat		Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Elaborar un pla d'actuació urgent per canviar la situació de dèficits greus en el dret a l'educació dels infants i dels adolescents tutelats per l'Administració, amb actuacions orientades a promoure el reconeixement de les seves necessitats educatives específiques, la formació i implicació específica dels professors (en el pla educatiu individualitzat dels infants i els adolescents en un recurs residencial o d'acolliment familiar, per exemple), programes de suport i d'acompanyament a l'escolaritat, estructures de coordinació entre els diversos agents implicats, etc		S'ha desenvolupat algun projecte experimental per millorar el rendiment acadèmic dels infants tutelats per DGAIA, en coordinació entre Ensenyament i Benestar Social Família.	PENDENT DE COMPLIMENT

Adopció (art.21)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Fomentar el recurs específic postadoptiu, d'acord amb l'interès superior de l'infant, i garantir-ne un seguiment adequat, i enfortir l'acompanyament de les famílies adoptives.	Benestar Social i Família	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT

Infants refugiats o sol·licitants d'asil i menors estrangers no acompanyats (art. 22)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Revisar el protocol d'atenció a infants estrangers no acompanyats perquè aquells sobre els quals no hi hagi dubte que són menors d'edat no siguin posats a disposició de la Fiscalia per determinar-ne l'edat.	Benestar Social i Família, coordinat amb Interior i Fiscalia	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Incorporar els marges d'error en els informes mèdics/forenses de determinació de l'edat dels menors no acompanyats.	Justícia, coordinat amb Fiscalia	No es poden incorporar, ja que no es disposen d'estudis poblacionals de referència per a aquests col·lectius per saber els marges d'error existents.	PENDENT DE COMPLIMENT

Infants amb discapacitats (art. 23)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Promoure una assignació de personal de suport necessari per a l'atenció adequada dels alumnes amb necessitats educatives especials en cada escola ordinària, amb una dotació condicionada a l'evolució de necessitats educatives especials present en cada centre, per fer possible l'educació inclusiva.	Ensenyament	La dotació de personal de suport continua fent-se en funció d'una bossa d'hores finita i no condicionada plenament a l'evolució de les necessitats existents.	PENDENT DE COMPLIMENT
Implantar les USEE segons l'estudi de necessitats del territori per garantir l'atenció dels alumnes per als quals l'EAP hagi indicat aquest tipus d'escolarització.	Ensenyament	Sense novetats	COMPLIMENT PARCIAL
Mantenir la previsió de reconvertir els CEE en centres de referència per a les escoles ordinàries com a mecanisme que ajudi a assegurar una escolarització inclusiva.	Ensenyament	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Adoptar mesures per assegurar l'atenció dels infants als CDIAP (0-6 anys) mentre ho necessitin.	Benestar Social i Família	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Dotar els CREDA dels recursos necessaris per garantir l'atenció logopèdica de tot l'alumnat amb greus dificultats d'audició, de llenguatge i/o comunicació.	Ensenyament	En els darrers anys, s'ha reduït el nombre de professionals assignats als CREDA i també l'alumnat amb atenció directa.	PENDENT DE COMPLIMENT
Adoptar mesures perquè els infants i els adolescents amb discapacitat tinguin accés als diversos serveis escolars (menjador, activitats complementàries, etc.) en condicions d'igualtat amb els altres infants i adolescents.	Ensenyament	Les queixes evidencien que hi ha infants amb discapacitat que han de sufragar parcialment el cost del personal de suport per accedir a serveis escolars fora de l'horari lectiu, com ara el menjador.	COMPLIMENT PARCIAL
Garantir l'accés dels infants amb discapacitat a les escoles bressol.	Ensenyament	Les queixes evidencien que encara hi ha infants amb discapacitat que no poden accedir a escoles bressol per manca de personal de suport.	PENDENT DE COMPLIMENT
Desplegar la normativa que ha de regular les disposicions recollides en la mateixa LEC, en l'àmbit de les activitats complementàries, de les activitats extraescolars organitzades als centres escolars i de les activitats d'educació en el lleure, a fi de garantir el dret dels infants amb discapacitat a participar-hi en igualtat d'oportunitats.	Ensenyament	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Autoritzar excepcionalment l'accés als PQPI de l'alumnat amb necessitats educatives especials graduat en ESO que, per indicació de l'EAP o del mateix centre, no pot accedir als ensenyaments secundaris postobligatoris.	Ensenyament	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT

Dret a la salut i als serveis sanitaris (art. 24)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Estudiar les necessitats de places en unitats hospitalàries i residencials per a adolescents amb problemes greus de discapacitat i trastorn de la conducta i adaptar l'oferta a les necessitats resultants.	Salut/Benestar Social i família	Es continuen detectant mancances en la disponibilitat d'unitats hospitalàries i residencials per a adolescents amb discapacitat i trastorns greus de conducta Es constata l'existència de llista d'espera al centre terapèutic Can Rubió per a menors tutelats i de la presència de majors d'edat al centre pendents de recurs residencial de l'ICASS.	PENDENT DE COMPLIMENT

Dret a un nivell de vida adequat (art. 27)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Desplegar normativament el dret dels infants a un nivell de vida adequat i establir criteris per assegurar-lo.	Benestar Social i Família	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Determinar la renda de suficiència econòmica per garantir l'accés de qualsevol infant als mínims establerts i crear una prestació específica condicionada a la renda per garantir ingressos mínims, d'acord amb l'Estatut d'autonomia.	Benestar Social i Família	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Prioritzar la despesa social en polítiques d'infància i garantir que les restriccions pressupostàries no afectin aquest àmbit.	Administracions públiques	La despesa pública adreçada a la infància, globalment, s'ha vist menys afectada per les mesures d'austeritat que la despesa en altres àmbits (especialment la despesa en programes d'atenció a la infància més vulnerable). Amb tot, hi ha hagut una revisió de la despesa en entitats socials del sector (per exemple, els mòduls que es pagaven a les entitats que gestionen recursos del sistema de protecció) i també problemes de tresoreria, que han incidit en la gestió dels serveis. En el darrer any, s'ha incrementat la despesa en RMI, i també el nombre d'infants amb progenitors perceptors, que capgiren la tendència de decreixement existent.	PENDENT DE COMPLIMENT
Dissenyar un pla integral contra la pobresa infantil.	Benestar Social i Família	El Pacte per a la lluita contra la pobresa a Catalunya i el Pla d'atenció integral a la infància i l'adolescència 2014-2017 incorporen actuacions adreçades a la infància en situació de pobresa	PENDENT DE COMPLIMENT
Configurar un sistema integrat de prestacions econòmiques per combatre la pobresa infantil, tot identificant les prestacions existents i les possibles millores.	Ensenyament / Benestar Social i Família / ajuntaments	El Parlament de Catalunya aprova una resolució per desplegar la finestra única o «història social compartida», per tal que els treballadors socials tinguin tota la informació necessària per poder actuar de forma precisa pel que fa a les polítiques personals i familiars.	PENDENT DE COMPLIMENT

Dret a un nivell de vida adequat (art. 27)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Incrementar la inversió en ajuts de menjador escolar, segons les necessitats socials i econòmiques.	Ensenyament	Ensenyament ha incrementat la partida d'ajuts de menjador escolar a partir del curs 2013/2014. El Síndic està pendent de valorar-ne la suficiència.	COMPLIMENT PARCIAL
Condicionar la partida pressupostària d'ajuts de menjador escolar a les necessitats socials i econòmiques existents i establir un llindar de renda unificat a totes les comarques per sota del qual totes les sol·licituds de menjador escolar rebin ajut de menjador escolar.	Ensenyament	S'estableix un llindar de renda unificat a partir del qual totes les sol·licituds reben ajut.	COMPLIMENT PARCIAL
Consensuar entre els diversos consells comarcals criteris més homogenis per ordenar la concessió dels ajuts de menjador escolar.	Ensenyament / consells comarcals	S'han homogeneïtzat els criteris de les convocatòries d'ajuts de menjador escolar	COMPLIMENT 2014
Resoldre i pagar els ajuts de menjador escolar abans de l'inici de curs o durant els primers dies.	Ensenyament / consells comarcals	S'han donat instruccions per resoldre la convocatòria a l'inici de curs .	COMPLIMENT PARCIAL
Garantir el funcionament del servei de menjador als instituts de secundària els cinc dies de la setmana, tinguin jornada compactada o no, i la provisió de beques als alumnes socialment desfavorits.	Ensenyament	La compactació de la jornada escolar ha provocat el tancament del servei de menjador de molts instituts.	PENDENT DE COMPLIMENT
Fomentar l'accessibilitat econòmica als serveis de menjador de les escoles bressol per als infants de zero a tres anys que es trobin en situacions socioeconòmiques desfavorides	Ensenyament / ajuntaments	Algun ajuntament dóna ajuts de menjador escolar.	PENDENT DE COMPLIMENT
Garantir la cobertura de la distribució solidària d'aliments al conjunt de municipis de Catalunya.	Benestar Social i Família / ajuntaments	Hi ha la Taula de Distribució Solidària d'Aliments i es desenvolupen projectes de millora d'aquest àmbit.	COMPLIMENT PARCIAL
Planificar la provisió gratuïta de places suficients de casals i colònies d'estiu al conjunt de municipis de Catalunya per garantir que tots els infants en situació de pobresa, i amb possibles problemes de malnutrició infantil, puguin participar en aquestes activitats de lleure i tenir garantit, com a mínim, un àpat diari.	Benestar Social i Família / ajuntaments	S'ha incrementat l'oferta de places i els ajuts per promoure la participació dels infants socialment vulnerables a les activitats de lleure d'estiu.	COMPLIMENT PARCIAL
Garantir l'obertura dels centres oberts durant tot l'any, també en els períodes de vacances.	Benestar Social / ajuntaments	L'estiu del 2014 s'ha promogut l'obertura de centres oberts en períodes de vacances.	COMPLIMENT PARCIAL

Dret a un nivell de vida adequat (art. 27)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Desenvolupar protocols de detecció de casos de malnutrició infantil a escala local que comptin amb la implicació dels serveis socials, els centres escolars i altres serveis que s'ocupen d'atendre infants.	Ensenyament / Salut / Benestar Social i Família / ens locals	S'ha estat treballant en el protocol de detecció.	COMPLIMENT PARCIAL
Reallotjar les famílies amb infants a càrrec que resideixen en assentaments de famílies gitanes i que viuen en condicions materials inadequades i desenvolupar les actuacions que escaiguin per garantir l'acompanyament de les famílies després del reallotjament.	Territori i Sostenibilitat / Ensenyament / Salut / Benestar Social i Família / ens locals	Els municipis afectats estan duent plans de reallotjament, però encara hi ha famílies amb infants que viuen en assentaments.	COMPLIMENT PARCIAL

Dret a l'educació (art. 28 i 29)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Desenvolupar un nou decret d'admissió d'alumnat amb nous instruments per combatre la segregació.	Ensenyament	El Decret d'admissió d'alumnat està en procés d'elaboració.	PENDENT DE COMPLIMENT
Suprimir, en el nou decret, el criteri complementari de malaltia crònica del sistema digestiu, endocrí o metabòlic i el criteri que discrimina positivament l'alumnat que hagi tingut progenitors o germans escolaritzats al centre.	Ensenyament	El Decret d'admissió d'alumnat està en procés d'elaboració.	PENDENT DE COMPLIMENT
Afegir al nou decret un nou criteri per garantir el dret preferent d'escolarització d'infants en situació de desemparament o acolliment, i també un criteri de renda més ampli i no restringit només als perceptors de la renda mínima d'inserció.	Ensenyament	El Decret d'admissió d'alumnat està en procés d'elaboració.	PENDENT DE COMPLIMENT
Reforçar les funcions de les comissions de garanties d'admissió i les oficines municipals d'escolarització, amb l'objectiu que emprin tots els instruments per a una distribució equitativa de l'alumnat als centres.	Ensenyament	El Decret d'admissió d'alumnat està en procés d'elaboració.	PENDENT DE COMPLIMENT
Estudiar l'efecte que poden tenir els nous models de zonificació en la lluita contra la segregació.	Ensenyament / Ens locals	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Regular específicament el procés d'admissió d'alumnat a l'educació infantil de primer cicle, també per a les admissions fora de termini.	Ensenyament	El Decret d'admissió d'alumnat està en procés d'elaboració.	PENDENT DE COMPLIMENT

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Desplegar la LEC per assegurar l'equitat i l'efectiva gratuïtat dels ensenyaments, garantir el caràcter no lucratiu i la voluntarietat de les activitats complementàries, i regular les ajudes per accedir-hi.	Ensenyament	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Desenvolupar actuacions específiques per evitar que alumnes en centres concertats sol·licitin un canvi de centre per raons econòmiques.	Ensenyament	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Evitar generalitzar ampliacions de ràtio en el procés ordinari d'admissió, a fi de preservar el marge de què disposa l'Administració educativa en l'ús de les ampliacions com a instrument per fomentar l'escolarització equilibrada.	Ensenyament	En la gestió de les queixes, s'han detectat actuacions puntuals positives en casos determinats.	PENDENT DE COMPLIMENT
Planificar, encara que sigui amb retard afegit, els processos constructius dels centres pendents de construcció/reforma, prestant una atenció especial als centres amb més concentració de necessitats.	Ens locals / Ensenyament	Sense disponibilitat pressupostària.	PENDENT DE COMPLIMENT
Garantir una oferta suficient de places públiques d'escola bressol als municipis, específicament on hi ha forts desequilibris entre oferta i demanda.	Ens locals / Ensenyament	En molts municipis s'han reduït les places, tot i que també ho ha fet la demanda (bàsicament per raons econòmiques i de manca de necessitats de conciliació de la vida laboral i familiar).	PENDENT DE COMPLIMENT
Regular les activitats complementàries i també els ajuts per fomentar-hi l'accés, d'acord amb el que estableix la Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació (article 50.3)	Ensenyament	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Garantir la voluntarietat de les activitats complementàries i també la seva diferenciació clara de les activitats lectives pel que fa al seu contingut curricular i horari.	Ensenyament	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Fer una convocatòria d'ajuts per garantir l'accés en igualtat d'oportunitats a les activitats complementàries, tal com estableix la LEC (article 202 i altres)	Ensenyament	Sense disponibilitat pressupostària	PENDENT DE COMPLIMENT
Vetllar perquè cap alumne amb dificultats per sufragar-ne el cost quedi exclòs de les activitats complementàries, tal com estableix el Decret 198/1987, de 19 de maig (article 4).	Ensenyament	En la tramitació de les queixes, s'han detectat actuacions puntuals positives per part de determinats centres.	PENDENT DE COMPLIMENT

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
No autoritzar quotes per a les activitats complementàries quan aquestes siguin superiors al cost real de l'activitat, tal com estableix el Decret 198/1987, de 19 de maig (article 6), de manera que es garanteixi la igualtat d'oportunitats i el seu caràcter no lucratiu.	Ensenyament	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Establir els criteris per autoritzar les quanties màximes que els centres poden percebre per a activitats complementàries, tal com estableix la LEC (article 205.11).	Ensenyament	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT

Dret al joc, al descans i a les activitats recreatives i culturals (art. 31)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Desplegar la regulació del lleure educatiu, amb una atenció especial als aspectes que n'assegurin l'equitat i la qualitat.	Ensenyament / Benestar Social i Família	Sense novetats	PENDENT DE COMPLIMENT
Mantenir i incrementar l'esforç en subvencions, programes i ajuts per assegurar al màxim la igualtat d'oportunitats dels infants en l'accés i l'aprofitament del lleure educatiu.	Ensenyament/ Benestar Social/ Ens locals	Globalment, s'ha reduït el finançament destinat al lleure, però també s'ha incrementat o mantingut, en funció del cas, la despesa destinada a promoure la participació dels infants socialment més desfavorits (inversió en centres oberts, subvencions destinades a ajuts per a infants, etc.).	COMPLIMENT PARCIAL

La separació d'infants i adults als centres de justícia juvenil

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
Adoptar les mesures necessàries per garantir la separació efectiva dels adolescents menors dels adults joves als centres educatius del Departament de Justícia mitjançant la seva assignació en unitats diferenciades, si no és que consten motius d'interès, que s'han de poder justificar cas per cas.	Justícia	El Departament de Justícia informa que la distribució dels menors i joves constitueix un dels criteris prioritaris de selecció i distribució, però no l'únic. El contacte i la convivència entre menors i majors d'edat no es considera perjudicial.	PENDENT DE COMPLIMENT
Que els centres oberts estudiïn la forma d'organitzar la vida partint del factor edat, en la mesura que sigui possible, i especialment amb relació a la formació i les activitats i al tracte educatiu especialitzat.	Justícia	La tipologia de centre no permet complir les mesures.	PENDENT DE COMPLIMENT

Tortures, tractes degradants, privació de llibertat i justícia de menors (art. 37 i 40)

Recomanació	Responsable	Posicionament de l'Administració	Grau de compliment
▪ Habilitar a la Ciutat de la Justícia un nou espai d'espera per a menors de protecció, diferenciat de l'espai de detenció.	Justícia / Interior	Justícia exposa que l'espai està separat i només cal prendre algunes mesures organitzatives per garantir que no es produeixin contactes. Qualsevol canvi pot comportar problemes, però es buscaran solucions. Interior assenyala que l'espai no és adequat, però no es pot assumir cap canvi.	PENDENT DE COMPLIMENT
▪ Habilitar un espai adequat per atendre infants i adolescents a les comissaries.	Interior / Justícia	Interior informa que les sales de detenció estan degudament equipades per atendre la presència d'infants i adolescents.	PENDENT DE COMPLIMENT
▪ Suspendre la decisió de tancar el centre Els Til·lers i de reduir places al centre Montilivi i reconsiderar la decisió d'ampliar la capacitat dels centres Can Llupià, El Segre i L'Alzina i mantenir la seva capacitat actual.	Justícia	S'ha tancat el centre Els Til·lers i s'han reduït les places al centre Montilivi.	IMCOMPLERT
▪ Mantenir l'impuls als programes de medi obert i de mediació per prevenir la reincidència.	Justícia	Justícia informa que s'ha augmentat la plantilla dels equips de medi obert i dels equips tècnics i de mediació, i s'ha incrementat el nombre de professionals als centres per mantenir caràcter individualitzat de la sanció.	PENDENT DE COMPLIMENT

12. CONSELL ASSESSOR JOVE

El Consell Assessor Jove del Síndic es va crear el curs 2007/2008 amb la finalitat de debatre i copsar l'opinió dels joves sobre qüestions diverses que afecten els drets dels infants i els adolescents. Amb aquesta iniciativa, el Síndic es proposava incorporar la perspectiva dels adolescents en l'orientació de les actuacions que duu a terme la institució. Durant el curs 2013/2014, els centres educatius que han participat en la setena edició del Consell Assessor Jove han estat: Institut Escola Industrial (Sabadell), Secció d'Institut Salvador Sunyer i Aymerich (Salt), Institut Baix Camp (Reus), Institut Bisbe Berenguer (l'Hospitalet de Llobregat), Institut Sant Andreu (Barcelona), Institut Francisco de Goya (Barcelona), Institut Miquel Tarradell (Barcelona) i UEC Casal dels Infants (Barcelona).

La temàtica i la metodologia de cada sessió, les ha definit l'Àrea d'Infància comptant amb les aportacions dels mateixos joves. Els temes tractats durant les sessions del Consell Assessor Jove han estat:

1. El dret a la informació: usos i valoració dels mitjans de comunicació.
2. Els drets polítics (participació, associació, reunió i vaga).
3. Els drets dels infants i adolescents en l'aplicació de la potestat disciplinària.

A continuació, es detallen alguns aspectes del desenvolupament de les sessions i del treball dut a terme.

1. El dret a la informació: usos i valoració dels mitjans de comunicació

Mancances: manca d'informació adreçada als infants i adolescents, manca de participació dels infants i els adolescents en els mitjans de comunicació donant la seva opinió (per exemple, en temes escolars sempre es pregunta l'opinió dels professors, i no dels alumnes, però l'opinió dels uns i els altres no és la mateixa) i manca de consideració de les opinions dels infants i adolescents.

Propostes

- Instaurar canals d'informació i diaris amb la intenció de despertar l'interès dels més joves.
- Idear mecanismes per recollir l'opinió dels més joves.
- Reduir els preus dels diaris, fer descomptes especials per als joves.
- Deixar diaris a les escoles o centres de estudis.
- Fer diaris als instituts, amb la informació sobre el que passa al centre.
- Difondre més els drets i les obligacions dels infants i els adolescents i facilitar que es coneguin.
- Demanar l'opinió als alumnes sobre temes que els afectin.

2. Els drets polítics (participació, associació, reunió i vaga)

Mancances: manca d'informació als infants i adolescents sobre la possibilitat de participar en associacions, poca informació sobre la utilitat i les conseqüències de manifestar-se, impediments per exercir el dret de vaga dels adolescents en l'àmbit escolar; sobre el dret de vot, consideren que és un dret essencial que permet expressar la llibertat d'opinió i de pensament i, en el cas d'una consulta, s'hauria de poder votar a partir dels setze anys.

Propostes

- Que es pugui votar a partir dels setze anys en referèndums i consultes d'acord amb la Llei catalana de consultes.
- Que es tingui més en compte l'opinió dels adolescents a l'hora de participar en manifestacions. Representació dels infants/adolescents en l'àmbit polític.
- Que es faciliti més informació als infants i adolescents sobre el dret a associar-se.

- Que s'aporti als joves més informació sobre el seu entorn, els seus drets i les seves obligacions.
- Que es faciliti als joves més informació pel que fa a l'exercici del dret de vaga.

3. Les sancions als adolescents

Mancances sobre el tipus de resposta o sanció: manca de proporcionalitat entre el fet comès i la sanció, manca de finalitat educativa d'algunes sancions; consideren que l'expulsió del centre escolar hauria de ser excepcional i troben negativa l'expulsió definitiva.

Mancances sobre el procediment: manca d'escolta, manca de tractament de la sanció perquè contribueixi al procés educatiu i de creixement de l'alumne, imposició de dues sancions per un mateix fet.

Propostes

- Fer un seguiment al noi o noia a qui s'ha aplicat la sanció per saber per què ho ha fet i, depenent dels motius, establir una sanció o una altra.
- Conscienciar el noi o noia que la seva conducta no és adequada.
- En cas d'una situació greu, cercar una tercera opinió per poder acabar d'aplicar la sanció, ja que si només hi ha la versió d'un professor i de l'alumne serà difícil posar-se d'acord en la sanció o pot ser que el professor arribi a posar una sanció injusta. Per això caldria una tercera opinió, independent de les altres dues, que ajudés a aplicar la sanció.
- Posar una "bústia" a les escoles on els alumnes poguessin dipositar-hi queixes anònimes.
- Fer el seguiment del procés educatiu de l'alumne després de la mala conducta, a fi que no es repeteixi.
- Quan la sanció va adreçada a un menor d'edat, en comptes d'aplicar sancions econòmiques, aplicar sancions amb treballs socials, atès que la multa econòmica, majoritàriament, la paguen els pares i no té cap efecte educatiu.
- En aplicar la sanció, sempre cal escoltar el noi/noia, ja que té tot el dret a defensar-se.
- Buscar alternatives a les expulsions dels instituts, atès que no tenen una finalitat educativa.
- Banc de llibres (pagar una quota l'any que permeti reutilitzar els llibres).

Les conclusions i les propostes elaborades pels membres del Consell Assessor Jove del Síndic de Greuges es van discutir en la sessió que va tenir lloc el dia 27 de maig de 2014 en la Comissió d'Infància del Parlament de Catalunya.

13. XARXA EUROPEA DE DEFENSORS DE LA INFÀNCIA (ENOC)

L'ENOC (Xarxa Europea de Defensors de la Infància) és una associació formada per institucions independents de defensa dels infants. Va ser fundada el 1997 i actualment en són membres trenta-set institucions de vint-i-nou estats.

La seva tasca és facilitar la promoció i la protecció dels drets dels infants establerts per la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant, donar suport als col·lectius de defensa dels drets dels infants, compartir informacions i estratègies entre els estats membres i promoure el desenvolupament d'oficines d'ombudsman per a infants, siguin independents o integrades en institucions de defensa dels drets humans.

Assemblea Anual de l'ENOC

En la 18a Assemblea Anual de l'ENOC (22 al 24 d'octubre 2014, Edimburg), la conferència va versar sobre l'impacte de l'austeritat en la garantia i l'exercici dels drets dels infants i adolescents, particularment pel que fa a l'accés, la cobertura, la qualitat i el cost de la provisió pública de serveis bàsics destinats a la infància i l'adolescència, i també sobre l'obligació dels estats membres en relació amb la prevalença de la pobresa infantil. Entre d'altres, hi va intervenir el professor Hugh Frazer, coordinador de la Xarxa d'Experts Independents en Exclusió Social de la Universitat d'Irlanda; Joanne Vincenten, directora de l'European Child Safety Alliance; Aoife Nolan, professora sobre drets humans a la Universitat de Nottingham, i Kate Pickett, professora de la Universitat de York i coautora de *The Spirit Level*.

Durant el decurs de la reunió es van poder analitzar els continguts sobre aquesta situació presentats pels representants de les institucions dels diversos països

assistents, i també intercanviar informacions i experiències respecte de qüestions i problemàtiques diverses que apareixen en contextos d'austeritat.

Com a conclusió, els membres de l'ENOC van expressar la seva profunda preocupació en relació amb l'impacte de l'austeritat i la pobresa en la realització dels drets dels infants i adolescents a través de la signatura conjunta d'una declaració sobre infància i austeritat, que es reproduïx més endavant.

Finalment, va ser escollida la nova junta de l'ENOC i es va nomenar Marc Dullaert, defensor dels drets de la infància d'Holanda, com a president, i l'adjunta per a la defensa dels drets dels infants i els adolescents del Síndic com a secretària.

Projecte de participació d'infants i adolescents de l'ENOC

Enguany, com a projecte de participació d'infants i adolescents, l'ENOC ha creat, amb la col·laboració del Consell d'Europa, un documental titulat "Austerity Bites: Children Voices" (Apunts sobre l'austeritat: les veus dels infants), destinat a mostrar l'impacte de l'austeritat en l'assoliment dels drets dels infants i els adolescents, amb la producció final de trenta-dos videoclips de dos minuts cadascun.

El projecte ha estat desenvolupat pel Comissari de Drets dels Infants d'Escòcia i va ser exhibit per primera vegada durant la Conferència General de l'ENOC celebrada a Edimburg (22-24 octubre 2014).

El projecte ha tingut com a objectiu donar suport a trenta-dos infants i joves afectats per l'austeritat de vuit països europeus, a fi d'escoltar-los, parlar dels aspectes de la crisi que han afectat més les seves vides, i també de la garantia i l'exercici dels seus drets.

El documental "Austerity Bites: Children Voices" es podrà trobar a partir del mes de desembre del 2014 al lloc web de l'ENOC.

Declaració sobre els infants i les polítiques d'austeritat (adoptada durant la 18a Assemblea General de l'ENOC, Edimburg, 24 d'octubre de 2014)

“Volem assumir el paper que ens correspon en la construcció d'un futur prometedor per a les viles i ciutats en què vivim. Podem fer això en temps de crisi?”¹

Nosaltres, membres de l'ENOC, com a institucions independents de defensa dels drets dels infants, expressem la nostra preocupació pel que fa a l'impacte de l'austeritat i de la pobresa en l'assoliment dels drets dels infants i dels adolescents. L'actual crisi econòmica i financera i les maneres de respondre-hi per part dels estats han tingut efectes perjudicials importants en el gaudi per part dels infants dels drets civils, polítics, econòmics, socials i culturals que els reconeix la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant. Viure en una situació de pobresa no solament té efectes sobre la vida dels infants durant la infantesa, sinó que limita les seves oportunitats futures com a adults.² Efectivament, atesa la relació entre pobresa infantil i mortalitat infantil, viure en situació de pobresa pot acabar provocant que els infants no arribin a l'edat adulta. Els impactes de la pobresa infantil en els drets dels infants, inclosa la pobresa provocada o agreujada per una austeritat fiscal, són, doncs, de gran abast i alhora d'una naturalesa de curt i llarg termini.

Tot i que la vulneració de drets dels infants a causa de la pobresa sempre han estat un problema als països europeus, és clar que l'actual crisi econòmica i financera ha provocat un increment dels nivells de pobresa infantil i exclusió social en molts països europeus.³ En molts països la pobresa infantil arran de la crisi ha augmentat de manera molt més

exponencial que la taxa de pobresa entre la població general.⁴

L'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa ha declarat que està alarmada després d'haver llegit en informes provinents d'alguns països europeus sobre malnutrició infantil, infants que es queden desproveïts d'atenció parental perquè els seus pares es veuen abocats a trobar feina a l'estranger, i el ressorgiment del treball infantil, sense oblidar el baix rendiment de molts infants a l'educació secundària.⁵ D'acord amb l'experiència als nostres països respectius, els membres de l'ENOC reiterem aquesta preocupació.

A banda dels efectes de l'atur parental i de la disminució de la renda familiar provocats directament per la crisi, un gran ventall de mesures d'austeritat han afectat negativament els drets dels infants en molts països europeus. Això inclou, entre d'altres, retallades als serveis socials i als programes de protecció, limitació dels ajuts, reformes legals pel que fa a la retribució en el sector públic i augment de les taxes sobre el consum de productes bàsics.⁶ Les retallades en la despesa social inevitablement han tingut un impacte important en infants dependents de programes i serveis socials.

Els drets afectats per la pobresa infantil i pels efectes agreujants de les polítiques d'austeritat són el dret a un nivell de vida adequat, incloent-hi l'alimentació, la roba i l'habitatge, el dret a l'educació, al nivell de salut més alt possible, a l'assistència lletrada, al lleure, a expressar la seva opinió, a gaudir de seguretat social, a la vida en família, al recurs alternatiu a la família, a la protecció contra qualsevol forma de violència física o psicològica i molts dels drets dels infants amb discapacitat.⁷ Això ha quedat palès amb les contribucions dels infants que han aportat informació per a aquesta declaració sobre

¹ Yannis (11 onze anys), col·laborador en el projecte participatiu de l'ENOC “Apunts sobre l'austeritat: Les veus dels infants”.

² Innocenti Research Centre, Child Poverty in Perspective – An overview of child well-being in rich countries: A comprehensive assessment of the lives and well-being of children and adolescents in the economically advanced nations (UNICEF, 2007).

³ Comissió Europea, Recomanació de la Comissió de 20 de febrer de 2013 “Invertir en la infància: Trencar el cicle del desavantatge”.

⁴ Comissari de Drets Humans del Consell d'Europa “Protegir els drets humans en temps de crisi econòmica”.

⁵ Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa “Posar fi a la pobresa a Europa”, Resolució 1995 de 2014.

⁶ UNICEF Per una recuperació amb rostre humà (2012).

⁷ Per a més informació, vegeu: How the Economic and Financial Crisis is Affecting Children and Young People in Europe (Eurochild); Per una recuperació amb rostre humà (UNICEF); “Protegir els drets humans en temps de crisi econòmica” (Comissari de Drets Humans del Consell d'Europa).

com han impactat la pobresa i la crisi econòmica en les seves vides i societats.⁸

L'article 4 de la Convenció obliga els estats signants a prendre totes les mesures legislatives, administratives i d'altres que siguin pertinents per garantir el compliment dels drets que reconeix la Convenció. Quan el dret en qüestió té una naturalesa econòmica, social i cultural, els estats han de prendre aquestes mesures amb el màxim abast dels recursos disponibles i, si cal, dins del marc de la cooperació internacional. La contenció de la despesa no pot ser cap excusa per no respectar els drets civils i polítics. Tampoc no pot servir de justificació per a la discriminació o ni per un incompliment de la garantia dels drets dels infants en condicions d'igualtat.

Quan es tracta de drets econòmics, socials i culturals, els estats només poden justificar-ne una manca de compliment quan els recursos financers, humans i tecnològics realment disponibles es demostrin insuficients. Els estats han de prioritzar els infants més vulnerables en les seves polítiques. Fins i tot quan el compliment dels drets dels infants és impossible a causa de la manca de recursos, es requereix als estats que vagin encaminant-se cap a l'acompliment, tan ràpid com sigui possible, d'aquest objectiu. Quan un estat adopta mesures regressives pel que fa a l'assoliment d'un dret econòmic, social o cultural ha de poder demostrar que ha considerat amb deteniment totes les alternatives, incloent-hi donar importància als punts de vista que hagin expressat els infants sobre la matèria, i que la seva decisió és justificada tenint en compte tots els drets que estableix la Convenció.

Els estats signants de la Convenció tenen el deure de fer complir els drets. Tanmateix, els efectes de les mesures d'austeritat i de la pobresa en l'assoliment dels drets dels infants i els adolescents també han estat provocats per accions i decisions d'actors no governamentals, com ara organitzacions intergovernamentals, bancs centrals o

agències de classificació. L'ENOC emfasitza la importància que es reconegui el paper d'aquests actors quan es prenguin en consideració les mesures per pal·liar la pobresa infantil provocada per la crisi.

El Comitè dels Drets de l'Infant ha posat de manifest que els estats que estan compromesos amb el desenvolupament internacional, les organitzacions financeres o de comerç han de prendre les mesures pertinents per actuar d'acord amb la Convenció a l'hora de prendre decisions i de funcionar.⁹ Això afecta les organitzacions intergovernamentals com ara la Unió Europea i institucions financeres com ara el Fons Monetari Internacional. L'ENOC observa la manca d'avaluació per part de la Comissió Europea o del Fons Monetari Internacional dels impactes en els drets dels infants dels acords formalitzats amb els estats de l'eurozona com a condició prèvia a un rescat financer o als préstecs assistencials, la qual cosa hauria pogut evitar o pal·liar els efectes negatius d'aquests acords en els drets dels infants.

RECOMANACIONS

1. L'ENOC recomana que totes les accions dels estats es duguin a terme de conformitat amb els drets dels infants, en línia amb la resolució de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa "Posar fi a la pobresa infantil a Europa" i la recomanació de la Comissió Europea "Invertir en la infància: Trencar el cicle del desavantatge".

2. L'ENOC recomana que l'estratègia per als drets dels infants del Consell d'Europa, que ha d'estar enllestida el 2015, hauria d'incloure un focus sobre pobresa infantil i els efectes en curs de la crisi econòmica (incloent-hi les polítiques d'austeritat), com també l'hauria d'incloure la propera Agenda sobre els drets dels infants de la Unió Europea.¹⁰ L'ENOC demana a la Unió Europea que garanteixi que els drets dels infants es tenen en compte en tots els processos i les mesures que tenen a veure directament o indirecta amb la pobresa

⁸ Vegeu els testimonis aportats pels infants com a part d'un projecte de participació de l'ENOC "Apunts sobre l'austeritat: Les veus dels infants" <http://www.sccyp.org.uk/enoc/>.

⁹ Observació general núm. 16 (2013) sobre les obligacions dels estats amb relació als impactes del sector econòmic en els drets dels infants.

¹⁰ Comunicació de la Comissió adreçada al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Europeu Econòmic i Social i al Comitè de les Regions "Una agenda europea per als drets dels infants", COM (2011).

infantil (incloent-hi les polítiques socials, sanitàries, educatives i laborals). Això s'hauria de produir durant la formulació, l'execució, la supervisió i l'avaluació d'aquestes polítiques.

3. L'ENOC recomana que tots els estats europeus preparin i adoptin un pla estratègic integral per combatre la pobresa infantil i l'exclusió social. Aquest pla s'ha de basar en els punts de vista i les experiències dels infants, particularment dels que viuen en una situació de pobresa o tenen risc de patir-la. Aquest pla hauria de formar part d'un pla d'acció sobre els drets de l'infant més ampli, que hauria de tenir un calendari, uns objectius quantificables i un mecanisme d'execució i de supervisió. S'han d'identificar les responsabilitats d'òrgans subnacionals i supranacionals i s'han de supervisar les seves actuacions de manera efectiva.

4. L'ENOC recomana que totes les institucions i els estats europeus garanteixin que es recullen prou dades fiables, desagregades convenientment, sobre els infants. Aquestes dades haurien de servir com a base per orientar les polítiques en matèria de pobresa infantil.

5. L'ENOC recomana que tots els estats europeus estableixin "pressupostos per a la infància" que impliquin la identificació i l'anàlisi dels recursos per a la infància en els pressupostos generals. Això és necessari per garantir el control dels recursos en les polítiques relacionades amb la infància.

6. L'ENOC recomana que tots els estats europeus garanteixin que totes les seves polítiques, lleis i pràctiques es fan de conformitat amb els instruments legals en matèria de protecció de la infància, particularment amb la Convenció dels drets de l'infant. Això inclou totes les polítiques pressupostàries i financeres i els seus resultats a escala nacional i subnacional. Això comportarà un procés continuat d'avaluació de l'impacte dels drets dels infants i d'adopció de les mesures principals per garantir-los.

7. L'ENOC recomana que tota la despesa pública a escala nacional i subnacional i altres decisions sobre els recursos s'han d'orientar prioritzant les necessitats, els drets i l'interès superior dels infants, amb un èmfasi especial en els infants en exclusió social o amb risc de patir-la. Això inclou la presa de decisions en contextos de crisi econòmica i financera o d'emergència.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

