

4

RELACIONES INSTITUCIONALES



4.1 Colaboración con los agentes sociales

Durante 2018 la Defensoría, en su condición de garante de los derechos de las personas menores de edad, ha mantenido diversos encuentros con entidades y organizaciones sociales con el propósito de abordar problemas de la infancia y adolescencia. También un significativo número de entidades y asociaciones han demandado la presencia de la Defensoría en jornadas y congresos a fin de debatir temas de interés para la infancia y adolescencia y, además, con el propósito de que la Institución aportara su experiencia y criterio en diversos asuntos.

La temática analizada en estos encuentros ha sido diversa, si bien los asuntos abordados preferentemente han sido **el maltrato a la infancia, la salud mental infanto-juvenil, la prevención de abusos sexuales a menores, los menores víctimas de trata de seres humanos o la pobreza infantil.**

Pero sin lugar a dudas, el mayor protagonismo en las distintas actuaciones realizadas en este ámbito han ido referidas a **menores migrantes no acompañados y jóvenes extutelados.** Numerosas han sido las ocasiones en las que la Institución ha tenido la oportunidad de conocer de los agentes

sociales su punto de vista sobre la atención que se está prestando por los poderes públicos a este sector especialmente vulnerable. Paralelamente la Defensoría ha llamado la atención en los mencionados foros sobre las dificultades y los retos que todavía quedan por superar y afrontar para una efectiva protección de los menores inmigrantes no acompañados. También ha aprovechado estos singulares escenarios para visibilizar la situación, muy silenciada hasta el momento, de los jóvenes que se ven abocados a abandonar el Sistema de protección al alcanzar la mayoría de edad, sin alternativas para su plena integración social y laboral.

Citamos, en este ámbito, la jornada celebrada con la entidad Save The Children, en junio de 2018, donde se abordó la situación de los niños y niñas migrantes que llegan a las costas andaluzas sin la compañía de persona adulta que los acompañen y protejan.

Con el título «Es nuestra obligación que sigan siendo niños» la jornada constituyó un espacio de reflexión y colaboración entre entidades públicas y privadas que permitió analizar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades actuales de los dispositivos de atención a estos chicos en la detección, identificación y protección, para identificar las mejores prácticas a nivel estatal y autonómico, y buscar vías de mejora del sistema para ver garantizados todos sus derechos.



#SonNiños

ES NUESTRA OBLIGACIÓN
**QUE SIGAN
SIENDO
NIÑOS**



JORNADA SOBRE MENORES
EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

MÁLAGA · 14 DE JUNIO DE 2018
SALÓN DE ACTOS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD DE MÁLAGA

ORGANIZADA POR

 DEFENSOR
DEL MENOR
DE ANDALUCÍA

 Save the Children

COLABORA

 Fundación | Cajal

 UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

Todos los años, fruto del convenio de colaboración suscrito con Unicef, colaboramos con dicha entidad en actividades y estudios en defensa y promoción de los derechos de la infancia. En 2018 hemos colaborado en una investigación promovida por Unicef Comité Español que ha tenido como objetivo analizar la situación de los niños y niñas migrantes que llegan al territorio español por vías terrestres y marítimas no acompañados.

El resultado de esta investigación se ha recogido en un informe titulado «[Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española](#)».

4.2 Colaboración con otras Defensorías y organismos públicos

Durante los días 23 y 24 de octubre de 2018 se celebraron en Alicante las **XXXIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo** que este año organizó la oficina del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana. El tema central de las mismas fue la atención de mujeres y menores víctimas de violencia de género.

En este encuentro participaron las siguientes instituciones: Defensor del Pueblo, Ararteko del País Vasco, Defensor del Pueblo de Andalucía, Defensor del Pueblo de Navarra, Diputado del Común de Canarias, Justicia de Aragón, Procurador del Común de Castilla y León, Síndic de Greuges de Catalunya, Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana y Valedor do Pobo de Galicia.

El trabajo desarrollado en los distintos talleres que se celebraron a lo largo del año y las conclusiones deducidas de los mismos fueron la base para la declaración que hicieron pública los titulares de las Instituciones señaladas:

DECLARACIÓN

1º. Las Defensorías del Pueblo manifiestan su firme voluntad de mantener su total compromiso con la prevención y en la lucha contra la violencia de género, resultando necesario que los poderes públicos sigan dando respuesta a este problema que

constituye una flagrante violación de los derechos humanos de las mujeres y de los niños y niñas a su cargo, así como un obstáculo fundamental para la realización de la igualdad entre mujeres y hombres. Este problema sigue existiendo y haciéndose visible, por cuanto que numerosas mujeres continúan siendo controladas, amenazadas, agredidas y asesinadas.

Las Defensorías del Pueblo recordamos que la Constitución consagra derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación; y que uno de los ataques más graves a los mismos lo constituye la violencia de género, a la que los poderes públicos no pueden ser ajenos. Esos mismos poderes públicos tienen, conforme a lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Constitución, la obligación de adoptar medidas de acción positiva para hacer reales y efectivos dichos derechos, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Reconociendo esta realidad y en cumplimiento de la obligación de garantizar los derechos constitucionales de quienes, directa o indirectamente, sufren las consecuencias de este tipo de violencia, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, pretende “proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres” que, en la actualidad, se ha hecho extensiva a las personas menores a su cargo.

No obstante, teniendo en cuenta que, pese al tiempo transcurrido desde su aprobación y las novedades normativas producidas tanto en el marco europeo como a nivel nacional, esta lacra social aún está lejos de erradicarse, se ha planteado la necesidad de la revisión de su texto, así como la conveniencia de nuevos desarrollos normativos.

Por ello, instamos al Estado y a las comunidades autónomas a que procedan a la revisión, actualización y adaptación del texto vigente de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, y a que impulsen los cambios legislativos necesarios para ampliar el concepto de

violencia de género a todos los tipos de violencia contra las mujeres y violencia doméstica contenidos en el Convenio de Estambul.

2º. Demandamos de las administraciones públicas la puesta en marcha y la realización, con la mayor urgencia posible, de las actuaciones contenidas en el Pacto de Estado contra la violencia de género, aprobado por el Congreso de los Diputados el 28 de septiembre de 2017, haciendo un llamamiento a los órganos legislativos estatales y de aquellas comunidades autónomas con derecho civil propio, para que las modificaciones que afecten al interés de los menores no resulten de distinta aplicación según el marco jurídico civil aplicable.

3º. Concluimos que la detección de la violencia de género requiere protocolizar las actuaciones de los diferentes servicios, de forma que se asegure su homogeneidad, el control de su cumplimiento, la adecuada coordinación entre organismos y administraciones, así como su periódica evaluación, revisión y actualización.

La intervención pública ha de complementarse con las aportaciones de las asociaciones y redes comunitarias que tengan por objeto la igualdad de la mujer o la lucha contra la violencia de género.

Ha de establecerse normativamente que la actuación mediadora deba pronunciarse, expresamente, sobre si alguna de las partes ha referido en alguna ocasión la existencia de violencia o malos tratos a algún miembro de la familia, siendo necesario que los y las profesionales que la ejerzan acrediten formación específica en materia de detección de violencia de género y malos tratos a menores.

4º. Consideramos que los centros especializados de atención y acogida a víctimas de violencia de género requieren de mejoras en el funcionamiento y diseño, sobre todo en la primera acogida, así como el refuerzo y la estabilidad de sus plantillas y en la adaptación de estos recursos a las necesidades específicas de atención a menores y mujeres víctimas de violencia de género en situación de especial vulnerabilidad.

Igualmente, se debe garantizar la seguridad y protección a las víctimas y al personal que las atiende, así como la suficiencia de plazas y la temporalidad, la calidad de los recursos, la supervisión externa de los profesionales y la valoración por las propias personas usuarias. Asimismo, se debe revisar la aplicación del Protocolo de derivación entre Centros.

5°. Recomendamos que se refuerce la capacitación y sensibilización, en materia de violencia de género, de todo el personal que interviene en la protección integral a las víctimas de este tipo de violencia, mediante formación especializada, continuada, obligatoria y evaluable, que preste atención particular a las necesidades de las víctimas en situación de especial vulnerabilidad y a las necesidades e intereses de las personas menores.

6°. Recomendamos que se tomen medidas que refuercen y garanticen la confidencialidad en el tratamiento de los datos de las mujeres y menores víctimas de violencia de género, como garantía de su indemnidad y de la protección de otros derechos esenciales del ser humano.

7°. Detectamos la necesidad de disponer de información y de datos fiables en cada territorio sobre las víctimas de violencia de género, para lo que consideramos necesario la recogida y sistematización de los datos e indicadores que permitan cuantificar, con rigor, la realidad sobre el número de estas víctimas, especialmente la de los niños, niñas y adolescentes.

8°. Sugerimos la mejora de la calidad de los servicios públicos de atención integral a las víctimas de violencia de género y de protección de menores, así como la incorporación de técnicas de evaluación de las políticas públicas, elaborando y ejecutando para ello un plan específico de inspección anual.

9°. Consideramos que el derecho de las víctimas de violencia de género a recibir plena información y asesoramiento personalizado debe garantizarse mediante la ampliación y reordenación del

mapa de los servicios y su dotación suficiente de personal, evitando tanto las dilaciones en la atención como la discriminación por razón del territorio en el que reside la víctima.

Asimismo, se ha de asegurar la calidad y actualización de la información, particularmente de la difundida en las páginas web, y arbitrar los medios necesarios para garantizar el acceso integral a la información y la comprensión sobre los derechos y recursos de las mujeres con discapacidad y de aquellas con mayor dificultad por causas personales o sociales.

10°. Consideramos necesario que la acreditación de la condición de víctima de violencia de género pueda refrendarse mediante instrumentos más amplios y homogéneos en todo el territorio nacional. Asimismo, ha de reconocerse la condición de víctimas de violencia de género a las personas menores de edad y a los hijos e hijas declarados incapaces mediante un título acreditativo autónomo.

11°. Concluimos que la asistencia social integral debe garantizarse y canalizarse mediante un Plan de Intervención, participado y personalizado para la víctima, que contemple, en todo caso, la protección de las personas menores de edad a su cargo, que tenga el adecuado seguimiento y que comprenda las medidas necesarias de toda índole, de forma que la recuperación sea integral, real y efectiva.

12°. Detectamos que la asistencia sanitaria y psicológica que se presta a las víctimas de violencia de género es insuficiente, siendo necesario cumplir los protocolos existentes y revisar la derivación a los servicios especializados de salud.

Para ello, se hace preciso reforzar las plantillas de profesionales que prestan asistencia psicológica especializada a las víctimas —mujeres y menores—, garantizando la calidad y la intensidad de las sesiones de intervención terapéutica o psicoterapéutica y su adaptación a las particularidades de las personas menores de

edad, así como el tratamiento de las víctimas con problemáticas asociadas, para su recuperación integral.

13°. Consideramos que el derecho a la asistencia jurídica especializada y gratuita de las víctimas de violencia de género requiere, inexcusablemente, que en la regulación del turno de oficio por los Colegios de Abogados se exija la adecuada especialización en violencia de género y en materia de protección de menores. Estimamos igualmente necesaria la supervisión y evaluación de la actuación de los Colegios de Abogados por parte de los órganos de la Administración Autonómica competentes para ello.

14°. Concluimos que la inserción socio laboral de las víctimas de violencia de género es esencial para propiciar su recuperación integral. En este sentido, se estiman como medidas necesarias: la dotación suficiente del Programa de empleo que permita garantizar y hacer efectivas las medidas que contemple; homogeneizar los criterios que permiten obtener el informe de "difícil empleabilidad"; implementar la figura de personal técnico de inserción laboral; fomentar la celebración de convenios laborales y la creación de bolsas de trabajo específicas; impulsar el establecimiento de cláusulas sociales en los contratos que celebren las Administraciones Públicas; acordar medidas de compatibilización horaria de los cursos de formación con los horarios de los centros escolares y de las escuelas infantiles, todo ello a fin de garantizar el acceso prioritario al empleo de las víctimas de violencia de género.

15°. Estimamos oportuno interesar la modificación del RD 1452/2005, de 2 de diciembre, que regula la ayuda social del artículo 27 de la LO 1/2004, con la finalidad de establecer criterios más claros y comunes, en todo el Estado, para las beneficiarias de dicha ayuda, la flexibilización de sus requisitos y la mejora de los mecanismos de control y seguimiento por las administraciones con competencia en su tramitación, garantizando en todo caso la compatibilidad de la misma con otras ayudas de carácter autonómico o local.

Reclamamos una dotación presupuestaria suficiente que garantice el acceso a estas ayudas; llamamos la atención sobre la necesaria observancia de los plazos de tramitación y concesión; y sugerimos la admisión de los informes acreditativos de las circunstancias sociales como parte del expediente del servicio de empleo autónomo para la concesión de dicha ayuda.

16°. Consensuamos que, en el acceso a la Renta Activa de Inserción de las mujeres víctimas de violencia de género, concurren obstáculos de tramitación que deben ser corregidos, siendo necesario simplificar su tramitación administrativa y modificar su regulación, permitiendo acceder al programa a la mujer víctima de violencia de género a causa de posteriores maltratadores distintos, aun cuando haya agotado el número máximo de anualidades previstas.

17°. Defendemos el derecho de las mujeres víctimas de violencia de género a acceder, con carácter prioritario, a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores, y subrayamos la obligación de la legislación de garantizar esta prioridad de forma suficiente, mediante el incremento de los recursos económicos destinados a ello, la reserva obligatoria de viviendas, la flexibilización de los requisitos para el acceso y la posibilidad de permuta de viviendas protegidas.

Se hace necesario propiciar reformas normativas en las que se contemple el acceso prioritario e inmediato de las mujeres mayores víctimas de violencia de género, siempre que lo precisen, a un Centro Residencial.

18°. Valoramos positivamente el servicio de teleasistencia móvil para víctimas de violencia de género, siendo necesario perseverar en corregir sus disfuncionalidades puntuales.

19°. Valoramos el control y la seguridad que proporciona el dispositivo telemático de localización, considerando preciso invertir en mejoras técnicas que aseguren su correcto funcionamiento y simplifiquen su empleo.

20°. Concluimos que el tratamiento en el ámbito judicial de las víctimas de violencia de género presenta carencias relevantes que merman sus derechos e influyen negativamente en los procedimientos, siendo esencial que se cumpla íntegramente el Estatuto de la Víctima, se respete el derecho a su intimidad, se mejore la coordinación y la comunicación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer con los servicios especializados de atención integral, se incrementen los medios materiales y humanos en las Unidades de Valoración Integral Forense y se asegure la especialización de sus profesionales para valorar adecuadamente la violencia psíquica y propiciar una mayor profesionalización del servicio de interpretación y traducción en los Juzgados.

21°. Concluimos que la consecución de la atención integral a las víctimas de violencia de género debe sustentarse en la coordinación institucional, para lo cual consideramos esencial que se desarrollen los planes y protocolos de Coordinación Interinstitucional, se evalúe su eficacia, se establezcan mecanismos de control de su aplicación y se estudie su mejora.

22°. Concluimos que, cuando se acuerde régimen de visitas entre el agresor y sus hijos e hijas menores de edad, los juzgados y tribunales han de pronunciarse, expresamente, sobre las medidas a adoptar en relación a los mismos. El régimen de visitas establecido ha de desarrollarse con las máximas garantías y seguridad para las víctimas. Asimismo, ha de garantizarse el derecho del niño o niña víctima de violencia de género a ser escuchado de forma activa en las decisiones que les afecten en todos los ámbitos, especialmente, en el judicial. En cualquier caso, ha de tenerse siempre en cuenta el interés superior del menor.

En el supuesto de la existencia de medidas cautelares en el ámbito penal u orden de protección, recomendamos una modificación normativa que propicie la suspensión temporal de la patria potestad para el padre presunto agresor o de la figura análoga en el derecho civil foral aplicable.

23°. *Es necesario que en los Puntos de Encuentro Familiar (PEF) se garantice el derecho de la persona menor a ser oída; que se promueva la receptividad y la agilidad en el intercambio de información entre juzgados y PEF; la adecuación de las plantillas y su formación en violencia de género; el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los PEF y los dispositivos de atención integral a las mujeres víctimas; así como el control y supervisión externa de los PEF por parte de la Administración competente.*

24°. *Concluimos que, en el ámbito educativo, la prevención y lucha contra la violencia de género requiere reflexionar en profundidad sobre las causas que han propiciado la actual situación de violencia de género entre adolescentes y, tomando como base el resultado que arrojen estos estudios, diseñar un proceso de intervención encaminado a la eliminación de este tipo de violencia en los centros educativos.*

Se deben establecer protocolos específicos de actuación y de derivación para la intervención social integral en materia de violencia de género en el sistema educativo de todas las Comunidades Autónomas y mecanismos de apoyo económico a las familias de niñas, niños y/o adolescentes cuando tienen que cambiarlas de centro o de localidad debido a situaciones de violencia de género. También se debe proceder a la recopilación y difusión de buenas prácticas en este ámbito.

25°. *Consideramos que la atención sanitaria de las personas menores víctimas de violencia de género debe mejorarse, elaborando Protocolos de intervención integral específicos en caso de violencia de género sobre personas menores e incrementando los recursos en salud mental para atender a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia de género.*

26°. *Detectamos disfuncionalidades que deben ser corregidas en el plano social respecto a las personas menores de edad, siendo necesario instar a las Administraciones autonómicas competentes a que, desde la valoración del riesgo conforme*

a la Ley Orgánica 8/2015 de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, inicien expedientes de intervención global e integral con las familias de las personas menores de edad víctimas de violencia de género.

27º. Concluimos que la situación de las personas menores de edad que quedan huérfanas tras la muerte de su madre como víctima de violencia de género requiere elaborar protocolos específicos para la intervención de los Servicios Especializados de apoyo e intervención psicológica en la situación de crisis en caso de muerte, acelerar los procesos de otorgamiento de la guardia y custodia a los familiares y concederles un tratamiento similar al de las personas menores huérfanas del terrorismo.



La Institución del Defensor del Menor de Andalucía forma parte de la [Red de la Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen \(FIO\)](#) de la que forma parte la Institución del Defensor del Menor de Andalucía.

Recordemos que el Objetivo de esta Red es trabajar articulada y coordinadamente con el fin de contribuir a proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes en temas de interés común de la Red de Niñez y Adolescencia. Y también fortalecer la institucionalidad de protección a la niñez y adolescencia dentro de los Ombudsmen miembros de la FIO.

En septiembre de 2018 tuvo lugar en Rosario (Argentina) una jornada de trabajo entre los miembros de esta organización donde se abordó aproximaciones al monitoreo de instituciones de acogimiento alternativo. En estas jornadas se trabajó conjuntamente sobre las medidas para una protección Integral del menor; sobre el concepto del Interés superior del niño como norma de procedimiento y parámetros de su aplicación en el trabajo defensorial. Un protagonismo destacado de los asuntos abordados lo tuvo el análisis y debate sobre las experiencias de las Instituciones en el monitoreo y control del Sistema de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Por otro lado, en septiembre de 2018 tuvo lugar en París, Francia, la [22ª Conferencia Anual de ENOC \(European Network of Ombudspersons for Children\)](#) de la que el Defensor del Menor de Andalucía forma parte. El asunto abordado en este encuentro fue «el bienestar infantil, promoviendo la salud mental».

Se reseña, a continuación, la declaración sobre la salud mental en Europa adoptada en la mencionada Asamblea General dirigida a los gobiernos de los distintos países de los miembros de ENOC, a la Comisión Europea y al Consejo de Europa, para garantizar los derechos de los niños a disfrutar del mayor nivel de salud posible:

DECLARACIÓN SOBRE LA SALUD MENTAL INFANTIL EN EUROPA

«Las emociones son lo que nos hace humanos. Proteger y potenciar el bienestar emocional y la salud mental infantil es responsabilidad de la humanidad»

Los miembros de ENOC emplazamos a nuestros gobiernos, a la Comisión Europea y al Consejo de Europa a emprender las acciones necesarias para garantizar los derechos de los niños a disfrutar del mayor nivel de salud posible.

ENOC define la salud mental infantil de la siguiente forma:

Un estado de bienestar que permite a los niños y niñas desarrollarse y tomar conciencia de su personalidad única; construir su propia identidad; alcanzar su potencial; afrontar los retos de crecer; sentirse queridos, seguros y aceptados como individuos únicos, y ser felices, jugar, aprender y participar en la familia y en la sociedad.

Proteger y fomentar la salud mental infantil no solamente es un factor clave en la promoción de sus derechos y su interés superior, sino que, además, tiene muchas ventajas. Ofrece la oportunidad a los niños y niñas de vivir una vida feliz y plena. Les permite sacar el máximo partido de la infancia y del proceso de crecer para llegar a ser adultos felices y productivos. Los beneficios para la sociedad también son inmensos.

Habiendo tomado en consideración los instrumentos legales internacionales relevantes, tanto vinculantes como no vinculantes, y otros instrumentos, particularmente:

a) Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño (1989) (CDI)

- Observaciones generales núm. 4, 9, 12, 13, 15 del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño

- La resolución del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas A/HRC/NADA/36/13, de 28 de septiembre de 2017, y los informes A/HRC/34/32 y A/HRC/35/21

- El artículo 12 del Convenio internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)

- *Los estudios relevantes de la OMS y su plan de acción sobre salud mental 2013-2020*

- *El artículo 11 de la Carta social europea (1961)*

- *El Convenio europeo de derechos humanos y libertades y sus protocolos*

- *Las guías del Consejo de Europa sobre una asistencia sanitaria respetuosa con los niños y niñas*

- *El Convenio europeo para la prevención de la tortura y los tratos o castigos inhumanos o degradantes del Consejo de Europa (2002)*

b) Habiendo consultado con los jóvenes que han participado en la Red Europea de Jóvenes Asesores (EÑE), dirigida por ENOC;

c) Habiendo tomado en consideración los resultados de un estudio comparativo de ENOC sobre salud mental infantil y juvenil, que ha implicado a 25 miembros de ENOC y que identifica las carencias en los sistemas de salud mental infantil por toda Europa ENOC recomienda:

1. La introducción y puesta en marcha de las estrategias nacionales relativas a los niños

«La CDI reconoce la interdependencia y la igual importancia de todos los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) que permiten a todos los niños desarrollar sus capacidades mentales y físicas, y su personalidad y talento hasta el máximo nivel posible».

Promover el desarrollo saludable de los niños y niñas y atender sus necesidades en materia de salud mental de una forma efectiva requiere un enfoque global en materia de infancia. Los niños, teniendo en cuenta sus necesidades y vulnerabilidades,

deben atenderse a través de estrategias y políticas concretas. Las acciones específicas deberían incluir:

a) Establecer una estrategia nacional global basada en los derechos de los niños definidos por la CDI.

b) Escuchar a los niños sobre el desarrollo de la estrategia y durante su aplicación.

c) A través de esta estrategia, buscar crear una sociedad centrada en los niños, que contribuya a mejorar el bienestar de los niños y que reduzca los riesgos para la salud mental infantil.

d) Definir en la estrategia planes de acción para promover la salud mental de los niños, para prevenir dificultades vinculadas a la salud mental, para establecer una asistencia en salud mental global, así como servicios de apoyo. Así mismo, es necesario que los gobiernos establezcan planes de acción de cara a desarrollar un sistema global y un enfoque interdisciplinario de la salud mental infantil.

e) Poner en marcha mecanismos para evaluar y supervisar la aplicación y el impacto de la estrategia con un énfasis especial en recabar las opiniones de los niños.

f) Identificar cómo se abordarán las necesidades de los niños en situaciones vulnerables, particularmente sus necesidades en salud mental. La vulnerabilidad puede derivarse de varios factores: desventajas sociales, diferencias culturales, orientación sexual o discapacidad. A pesar de que estos factores por sí mismos no confieren una vulnerabilidad, el estigma y la discriminación que les acompañan, así como los obstáculos que se derivan de los mismos, pueden provocar que los niños sean más vulnerables.

g) Crear un sistema de financiación apropiada y transparente para la promoción de la salud mental, incluyendo la garantía de que se provean a los niños y las familias con los servicios de salud mental infantil esenciales sin ningún coste.

2. La aplicación de legislación y de reglamentos de salud mental basados en los derechos humanos.

Garantizar que los niños reciben a una atención en salud mental oportuna y apropiada con un énfasis especial a la protección de sus derechos mientras reciben tratamiento requiere una legislación y unos reglamentos sólidos. Las acciones específicas deberían incluir:

a) Introducir una legislación en salud mental basada en los derechos humanos, con un énfasis especial en la protección de los derechos de los niños y en la promoción de su interés superior.

b) Promulgar legislación que establezca, específicamente y de forma global, el consentimiento o la negativa de los niños al tratamiento, y hacerlo de una forma que reconozca claramente las capacidades evolutivas de los niños.

c) Cuando los niños no tengan la capacidad de dar el consentimiento para el tratamiento tal y como establece la ley, garantizar que se tengan la cuenta sus opiniones sobre la asistencia y el tratamiento de acuerdo con su edad y madurez.

d) Garantizar que todos los niños, con independencia de su edad, tienen acceso a mecanismos de quejas cuando sean usuarios de los servicios de salud mental.

e) Garantizar que el consentimiento parental no es un impedimento para que los niños puedan acceder a servicios de salud mental.

f) Establecer un órgano regulador independiente con poderes estatutarios y con la responsabilidad de promover, fomentar e implementar altos estándares y buenas prácticas en la prestación de los servicios de salud mental y para proteger los intereses de las personas que están internadas de forma involuntaria en instituciones de salud mental.

g) Establecer mecanismos de inspección y supervisión que requieran que un órgano regulador independiente inspeccione todos los servicios de salud mental infantil de una forma habitual.

h) Proveer un servicio independiente de información y de asesoramiento para los niños que hacen uso de los servicios de salud mental.

3. Combatir el estigma a través de la concienciación y prevención.

La estigmatización y la discriminación pueden tener un impacto devastador en las personas con dificultades relacionadas con la salud mental, particularmente niños que están en proceso de desarrollo. Esto puede impedir al niño o a sus padres/ cuidadores/ representantes legales buscar ayuda.

Intensificar la concienciación y desarrollar programas de prevención ayudan a reducir la estigmatización, a promover la detección precoz de dificultades y a incrementar la probabilidad de que las personas busquen ayuda en una fase inicial del problema.

ENYA subraya que promover la concienciación en referencia a las leyes antidiscriminación podría contribuir a combatir la estigmatización y empoderar a las personas para que hablan de sus dificultades de salud mental sin miedo de repercusiones negativas. Las acciones específicas deberían incluir:

a) Diseñar y poner en marcha campañas de concienciación y de prevención centradas en el bienestar y promover el conocimiento factual de las dificultades en salud mental.

b) Establecer programas de formación especializada y de concienciación para los profesionales de los medios de comunicación.

c) Atendiendo a la opinión de los niños, diseñar y poner en marcha programas específicos de bienestar y de concienciación en salud mental y programas de prevención para los niños.

d) Proveer información factual accesible y fácil de entender para todo el mundo, especialmente los niños, sobre bienestar y dificultades en salud mental, en un abanico de formatos apropiados a cada edad, y con el uso de fuentes adaptadas a los niños.

e) Establecer programas de concienciación y de apoyo para los futuros padres y madres, para los que ya lo son y para los tutores, sobre parentalidad positiva, bienestar y dificultades en salud mental, con un énfasis especial en los progenitores vulnerables o con dificultades.

f) Desarrollar programas de apoyo para los cuidadores jóvenes para permitirles promover y proteger mejor su salud mental.

g) Reforzar la formación de todos los profesionales de la infancia (incluyendo los que trabajan en ocio educativo, deportes y directamente con niños).

4. Promover escuelas inclusivas, sanas y centradas en el niño.

Los miembros de ENOC reconocen que las escuelas tienen una responsabilidad especial y tienen un papel central a la hora de crear el ambiente óptimo para el desarrollo de la personalidad, las capacidades y los talentos del niño, de promover el bienestar de los niños y de identificar y atender las dificultades en salud mental de los niños. Las acciones específicas deberían incluir:

a) Promover el establecimiento de escuelas inclusivas y acogedoras que favorezcan sentimientos de seguridad y pertenencia introduciendo reglamentos y directrices que fomenten una filosofía

educativa positiva y centrada en los niños, y con un énfasis especial sobre la participación y empoderamiento de los niños.

b) Tal y como subrayó ENYA, reducir el estrés vinculado a la educación creando áreas de aprendizaje confortable y oportunidades de aprendizaje prácticas e interactivas, e integrando las lecciones sobre salud mental en el programa curricular.

c) Reforzar a las políticas y prácticas anti-acoso escolar.

d) Garantizar la implicación de todo el abanico de profesionales, incluyendo un profesional de referencia, que debería poderse identificar como punto de contacto sobre problemas de salud mental para los niños.

e) Ofrecer la oportunidad para un aprendizaje social y emocional y un desarrollo de las capacidades a la escuela con la puesta en marcha de cursos de desarrollo personal, de bienestar y de salud mental, adaptados a la edad del niño, que deben ser objeto de supervisión continuada y permanente.

f) Formar a los profesionales de la educación en el reconocimiento y la gestión de las dificultades en salud mental de los niños.

5. Desarrollar servicios de salud mental especializados, integrales y de proximidad.

En línea con las recomendaciones de la OMS, hay que crear servicios integrales de salud mental y de ayuda social de proximidad que favorezcan un enfoque de recuperación e integren los principios de derechos humanos. Estos servicios deben ser interdisciplinarios e incluir la atención a la salud mental, la salud física, la educación, la vivienda, el trabajo, la justicia, el deporte y el ocio. La participación de los niños en el diseño y el funcionamiento de estos servicios es crucial. Es necesario que los niños conozcan estos servicios y que respondan a las necesidades de los grupos vulnerables y marginalizados.

Las acciones específicas deberían incluir:

a) Poner en marcha un sistema de atención por todo el territorio de eficacia probada, de alta calidad, multidisciplinario y de proximidad para reforzar la continuidad de la atención. Estos servicios deberían ser lo suficientemente financiados para garantizar que se evalúa a los niños y se les da un tratamiento adecuado, en un plazo razonable y atendiendo a las dimensiones culturales.

b) Desarrollar una coordinación sólida entre los servicios, incluyendo el desarrollo de procesos de derivación estandarizada y coherentes, en el seno de los servicios de salud mental para niños, y entre estos servicios y los servicios de salud mental de adultos.

c) Garantizar el desarrollo de servicios de gestión y de detección precoz en cada etapa de la infancia, empezando por la pequeña infancia.

d) Establecer servicios de información y asesoramiento, como asistencia telefónica

gratuita que provea apoyo en salud mental y derivación a los servicios correctos.

e) Adoptar medidas específicas para garantizar que a los niños que no accedan a los servicios públicos por motivos culturales, sociales o de concienciación se les facilite el acceso a los servicios de salud mental.

f) Promover la gestión de las dificultades en salud mental a través de terapias a través del diálogo y las actividades terapéuticas, en su caso, e introducir y aplicar regulaciones en cuanto a la prescripción de medicamentos a los niños. Por ejemplo, ENYA recomienda el uso de grupos de debate entre iguales y de terapia de grupo.

6. Garantizar el establecimiento de servicios hospitalarios que tengan en cuenta los derechos de los niños.

El tratamiento de niños con dificultades de salud mental debe hacerse en una atmósfera como menos restrictiva y más próxima en torno al niño mejor. Aun así, ENOC reconoce que algunos niños requerirán un tratamiento hospitalario y que es crucial que este tratamiento se realice dentro de un marco respecto a los derechos del niño.

La Carta europea de los niños hospitalizados complementa la CDI y establece principios rectores para garantizar los derechos del niño paciente y de sus familias o tutores legales. La Carta especifica el derecho de los niños a recibir información sobre la enfermedad y la atención médica, el derecho a participar en las decisiones que les afecten y el derecho a ser tratados en servicios adaptados a su edad.

ENYA pone en relieve la importancia de que los servicios hospitalarios estén adaptados a los niños, integrados en la comunidad y que incluyan personal bien formado, experimentado y plenamente dedicado a tratar con niños. También es crucial crear una atmósfera que facilite la dedicación plena al servicio y que evite la rotación innecesaria de profesionales. Las acciones específicas debería incluir:

a) Garantizar que sea obligatorio obtener el consentimiento plenamente informado del niño para recibir tratamiento hospitalario, salvo que se demuestre que le falta la capacidad de dar el consentimiento.

b) Garantizar que el niño internado de forma involuntaria para un tratamiento de salud mental tenga reconocidas las mismas protecciones legales que un adulto que ha sido objeto de un internamiento involuntario.

c) Establecer suficientes servicios hospitalarios especializados para los niños con necesidades complejas en salud mental para evitar que se continúen ingresando niños en servicios de adultos.

d) *Garantizar que el derecho del niño y de sus progenitores o tutores a acceder a la información se respeta durante todo el proceso de tratamiento hospitalario.*

e) *Establecer mecanismos para garantizar la participación activa del niño en la admisión al servicio, en el tratamiento y en la alta hospitalaria, así como en las decisiones asistenciales que le afecten, y poner en marcha un consejo de asesoramiento joven para cada unidad hospitalaria para garantizar que los niños sean escuchados y que se tenga en cuenta su opinión.*

f) *Mediante la legislación, establecer regulaciones y estándares en los servicios hospitalarios dirigidos a los niños.*

g) *Prohibir el uso del aislamiento y establecer regulaciones sólidas y sistemas de supervisión, incluyendo mecanismos de queja, para el uso de la contención con niños. Así mismo, garantizar que se respeten estas normas. Estas medidas sólo deberían utilizarse como último recurso, exclusivamente para prevenir un daño al niño y/o a terceras personas, y durante el mínimo tiempo imprescindible.*

h) *Poner en marcha estructuras que promuevan una asistencia adecuada a la edad del niño, contactos familiares y relaciones de amistad, salvo que se demuestre que le puede provocar un perjuicio.*

i) *Establecer mecanismos para asegurar el acceso de los niños a la educación general y formación profesional y a actividades deportivas y de ocio mientras están ingresados.*

j) *Garantizar que el tratamiento hospitalario se presta en el marco de una asistencia continuada que incluya un seguimiento y un apoyo de proximidad posthospitalización.*

7.- Introducir indicadores europeos para promover una mejor comprensión de la salud mental infantil

Disponer de datos globales en el ámbito europeo sobre las necesidades en salud mental y las dificultades que sufren mejoraría el desarrollo y la supervisión de políticas públicas en cuanto a los

niños y permitiría el desarrollo de respuestas más efectivas. Las acciones específicas deberían incluir:

a) Establece indicadores comunes y una metodología estandarizada para la obtención de datos en el ámbito europeo. Estos datos deberían desagregarse por franjas de edad y por sexo, con un énfasis particular en los grupos vulnerables. Estos datos implican escuchar a los niños a la hora de identificar indicadores que son importantes para ellos y deberían incluir:

- Información de retorno por parte de los niños sobre su bienestar*
- Tasas de éxito escolar*
- Tasas de tentativas de suicidio/de suicidios/de autolesiones*
- Tasas de adicciones en niños*
- Tasas de prevalencia de trastornos que afectan a niños*
- Tasas de prescripción de medicamentos psicoactivos*
- Recursos económicos destinados y gastos relativos a los servicios de salud mentales*
- Datos sobre el tipo y la duración de los servicios utilizados por niños- Tasas y duración de uso de los servicios ambulatorios/hospitalarios (incluyendo las unidades hospitalarias adultas)*
- Tasas de acceso a los servicios de salud mental durante y después los horarios normales de trabajo*
- Duración de la lista de espera para acceder a servicios de apoyo*
- Ratios de profesionales de salud mental por 100.000 niños*
- Respecto a los derechos de los niños ingresados establecidos por la OMS*

- Acceso a la educación de los niños ingresados en servicios hospitalarios
- Número, duración y motivos de las contenciones
- Acceso y uso de los procedimientos de queja
- Frecuencia de inspecciones por parte de un organismo regulador
- Número de profesionales formados en salud mental: ya sean profesionales de medicina general, pediatría o educación
- Número de programas de apoyo parental y número de familias que se beneficia

b) Promover la búsqueda en salud mental infantil enfocada en los derechos de los niños. Fomentar el impulso dentro de cada estado de trabajos de investigación y de estudios mejoraría la comprensión de las trayectorias de desarrollo de los niños en cuanto a la salud mental. Esta investigación debería informar la legislación, las políticas y las prácticas.

4.3 Colaboración con el Parlamento de Andalucía

Durante 2018 distintas Comisiones del Parlamento de Andalucía han solicitado la presencia de la Institución para expresar su opinión sobre determinados proyectos normativos cuyo contenido incidía directa o indirectamente en algunos de los derechos de las personas menores de edad.

En este ámbito hemos tenido la oportunidad de analizar el **proyecto de Ley para la promoción de una vida saludable y una alimentación equilibrada en Andalucía (10-18/PL-000001)**.

Y como Institución garante de los derechos de la infancia y adolescencia hemos realizado una valoración positiva de la iniciativa del Parlamento de Andalucía de elaborar una norma que contemple aspectos básicos para el desarrollo y el bienestar de niños, niñas y adolescentes en nuestra Comunidad Autónoma.

Se trata de una apuesta del legislativo por combatir la obesidad y el sobrepeso. Unos fenómenos que están suponiendo un grave problema de salud pública, y para cuyo abordaje se precisa, por un lado, de una intervención multidisciplinar que combine las diferentes políticas concernidas y, por otro, de una colaboración de la sociedad en su conjunto.

La aplicación del proyecto de norma que analizamos tiene incidencia en varios de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a la infancia y adolescencia. Nos referimos al derecho a la salud, derecho a un nivel de vida adecuado, derecho al juego, y derecho a la información y participación.

El proyecto, conforme a sus objetivos establece dos ámbitos de intervención diferenciados por lo que respecta a la infancia y adolescencia:

1. Una alimentación saludable y la atención a los factores de riesgos que conlleva el consumo y la nutrición no saludable.
2. Unos entornos que faciliten la actividad física, el deporte, y la movilidad segura para este sector de la población.

Aunque estos dos ámbitos de intervención se encuentran desarrollados en el articulado del proyecto, por contra, en su exposición de motivos se otorga una manifiesta prioridad a la regulación del aspecto de la alimentación frente a los entornos seguros, los cuales quedan relegados a un segundo plano.

A continuación detallamos las observaciones realizadas por la Defensoría respecto de cada una de las materias que se contempla en el proyecto normativo.

a) Respeto de las medidas para garantizar una alimentación saludable.

El proyecto otorga un especial protagonismo a los centros educativos. Son en estos recursos donde se deben implementar la mayoría de las actividades de la promoción de la actividad física y de la alimentación saludable.

Pues bien, se ha de reseñar que muchas de las actividades de promoción que se señalan en el texto están ya establecidas en distintos programas y planes elaborados y aprobados por la Administración educativa. Tal es el caso del “Plan de Alimentación saludable”, “Plan del Deporte en la Escuela”, “Plan de Apertura de centros”, “Programa Creciendo en Salud”, “Programa Forma Joven”, “Programa ALDEA”, “Programa Hábitos de Vida saludable” (desarrollado por las Consejerías de Salud y Educación), además de otras medidas que constan en la normativa curricular (Ciencias de la Naturaleza, Biología, Educación para la ciudadanía, entre otras).

Siendo ello así, hemos de concluir que la norma se limita a reproducir unas actividades de promoción de la alimentación saludable en el ámbito educativo que ya están teóricamente establecidas, olvidando uno de los problemas fundamentales para una real implementación de aquellas, que no es otro que asegurar que las medidas que se aborden vayan acompañadas de una mayor dotación de recursos que facilite su ejecución.

No olvidemos, por otro lado, que según consta en la memoria económica, el proyecto no cuenta con dotación económica, lo que implica que todas las actuaciones que regula en el ámbito que abordamos tendrán que integrarse en los programas que ya está desarrollando la Administración educativa.

Se echa en falta, por consiguiente, un presupuesto adecuado que garantice la puesta en marcha e implementación de los programas y acciones que se han de desarrollar en los centros educativos de Andalucía, solventando las dificultades presupuestarias actuales, especialmente desde la crisis económica.

Escasa eficacia tendrán las medidas legislativas sino se cuenta con recursos económicos para su implementación.

Sobre lo señalado, hemos de sumarnos a las Observaciones de Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen n.º 285/2017, de 16 de mayo de 2017, y que resulta plenamente de aplicación al presente caso, en el sentido de que «Las leyes han de tener contenido regulativo preciso, que asegure su eficacia y no deben limitarse a reproducir aspectos ya recogidos en preceptos de otras normas.....La abundancia de principios, objetivos y enunciados programáticos, sin fuerza vinculante, desnaturaliza el papel ordenador de las leyes y merma la consideración de los ciudadanos sobre la eficacia real de las disposiciones de superior rango, especialmente cuando reiteran principios rectores u objetivos que se encuentran claramente proclamados en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en otras normas integrantes del bloque de la constitucionalidad...».

Siguiendo en la ámbito de la alimentación, nos parecen muy acertadas las medidas que el proyecto (artículo 11) contempla para garantizar una dieta saludable en los centros educativos. Pero lamentablemente de estas acciones no se podrán beneficiar muchos niños y niñas por el hecho de que no todos tienen garantizadas una plaza en el servicio complementario de comedor escolar.

En nuestros informes anuales hemos señalado que desde que comenzó la crisis económica, el comedor escolar ha pasado de ser un instrumento de conciliación de la vida familiar y laboral a una medida de apoyo social, de manera que gran parte de las plazas disponibles en colegios públicos ahora son ocupadas por familias que, con su informe social correspondiente, han acreditado encontrarse en riesgo de exclusión.

Este escenario junto con la aprobación del Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía, aprobado por el Gobierno andaluz, ha propiciado que la demanda de plazas de comedores escolares sea muy superior a la oferta, con lo que habrá muchos niños y niñas que no puedan beneficiarse de las bondades que contempla el proyecto de ley que analizamos respecto a las características de los menús que se facilitan en los colegios e institutos andaluces.

b) Respeto de las medidas para garantizar unos entornos que faciliten la actividad física, el deporte, y la movilidad segura.

Hemos reconocido el acierto del proyecto por promocionar los desplazamientos activos en las escuelas, especialmente a pie y mediante el uso de la bicicleta (artículo 10, apartado 2, letra c). Pero la experiencia de esta Institución, adquirida de la tramitación diaria de las quejas, nos permite afirmar que en muchos casos la puesta en práctica de esta medida resulta ciertamente complicada por no decir imposible en un gran número de casos.

Y ello por dos razones. La primera debido a la actual distribución y dimensión de las zonas de escolarización, especialmente en los municipios de mayor superficie. Son muchos los niños y niñas que se ven compelidos a desplazarse varios kilómetros hasta llegar el centro educativo por no haber obtenido la puntuación necesaria para acceder a una plaza en un colegio próximo a su domicilio, y haberse adjudicado una plaza en otro recurso educativo alejado de la vivienda familiar pero dentro de la misma zona de escolarización.

El segundo motivo que limita las posibilidades de poner en práctica los desplazamientos activos hasta los centros educativos es la actual configuración de nuestros espacios públicos. Son muchas las voces que reconocen que nuestros niños y jóvenes están rodeados por un entorno diseñado por y para los adultos. La consecuencia de ello es que habitan en un medio urbano que presta escasa atención a sus necesidades de desplazamiento, y que les limita las posibilidades de acceder de forma autónoma a muchas actividades, incluidas aquellas de obligado cumplimiento como las escolares, habida cuenta que las políticas en materia de desplazamientos están hechas para circular preferentemente usando los vehículos a motor.

Pero de todas estas deficiencias, las que existen en las inmediaciones de los centros escolares resultan ser las más preocupantes. No es nada infrecuente que los pasos de peatones cercanos a las puertas de los colegios carezcan de vigilancia; que el mobiliario urbano ubicado en lugares cercanos a estos establecimientos dificulten la visibilidad; que existan semáforos cercanos regulados a favor de los automóviles y no

de los peatones sobre todo para evitar atascos; y así hasta una larga lista más de carencias y obstáculos que resultaría difícil de enumerar en esta comparecencia.

No es de extrañar, por tanto, los resultados a los que llegan diversos estudios realizados sobre la materia, los cuales vienen a concluir que el número de centros escolares que necesitan mejorar en seguridad vial para prevenir accidentes de tráfico supera con creces a aquellos que se ubican en entornos seguros.

Y lo mismo ocurre con el fomento de la actividad deportiva en los centros educativos que tan acertadamente contempla el proyecto de ley (artículo 10, apartado 2). Los problemas de infraestructura que padecen muchos colegios e institutos andaluces impiden contar con unas instalaciones dignas donde poder desarrollar estas actividades.

Por otro lado, estas mismas restricciones para los desplazamientos por nuestras ciudades y municipios a las que me he referido tienen su negativa incidencia en las actividades de esparcimiento y ocio.

En el exterior del hogar existe una sensación generalizada de inseguridad que hace que no se considere la calle como espacio idóneo para el juego de los menores. Pero, sin embargo, uno de los aspectos que incide en el desarrollo de niños es el juego, el disfrute de momentos de esparcimiento al aire libre, y su acceso a actividades recreativas especialmente adaptadas a su concreta etapa evolutiva. Una actividad que ha de desarrollarse en espacios donde sea posible la interacción y contactos entre iguales y entre ellos y las personas adultas, ya que una de las formas que tiene la infancia de conocer y relacionarse con el mundo que le rodea es precisamente a través del juego.

Mucho ha de cambiar nuestro entorno y especialmente las escasas zonas dedicadas al ocio de los menores para promocionar en los mismos la actividad física.

Para finalizar estas aportaciones, la Institución incidió en la participación de los menores en las políticas dirigidas al fomento de la actividad física y la alimentación saludable.

En nuestra Institución tenemos el pleno convencimiento de que las personas menores de edad han de ser consideradas y, por tanto tratadas, como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho, y no simplemente como sujetos pasivos circunscritos a los objetivos y prioridades del mundo de las personas adultas. En este sentido, la participación constituye uno de los elementos más relevantes para asegurar el respeto de las opiniones de niños y niñas, haciendo posible el ejercicio del derecho a ocupar un papel activo dentro de la sociedad.

En este contexto, echamos en falta que en la composición de la Comisión de participación para la promoción de la actividad física y la alimentación saludable (artículo 40) del proyecto que tuvimos la oportunidad de analizar, no se contemplara la presencia de los niños y niñas y, por este motivo, el titular de la Institución, en su comparecencia en la Comisión del Parlamento sugirió un cambio a fin de que este colectivo pueda tener voz en dicho órgano de participación.

Y el mismo criterio para las actuaciones que han de desarrollar los Ayuntamientos para la promoción señalada (artículo 18, apartado 3, letra e) en cuanto a acuerdos con entidades y asociaciones para fomentar entre sus miembros la colaboración con las campañas e iniciativas a favor de la actividad física y lucha contra el senderismo. El movimiento asociativo infantil y juvenil debe tener un marcado protagonismo en estas intervenciones.

También como Defensoría de la infancia y adolescencia, en abril de 2018, la Comisión de Igualdad y Políticas Sociales del Parlamento solicitó que formuláramos alegaciones al **proyecto de Ley de Formación Profesional en Andalucía (10-17/PL-000010)**

Este Proyecto de Ley de Formación Profesional de Andalucía (PLFPA) venía a establecer un nuevo marco de ordenación de la formación y cualificación profesional en nuestra Comunidad Autónoma, orientado a posibilitar la adquisición y el reconocimiento de las competencias profesionales que requiere el nuevo mercado de trabajo para adaptarse a las nuevas circunstancias económicas, tecnológicas, culturales y sociales en las que tiene que desenvolverse.

Para ello, el Proyecto de Ley diseña y regula el sistema de formación y cualificación profesional andaluz integrando los dos subsistemas de formación profesional existentes, el educativo y el laboral, desde una perspectiva integradora, coordinada, colaborativa y participativa entre la Administración educativa, la de empleo, las organizaciones empresariales y sindicales y los demás agentes que intervienen en este proceso.

A pesar de las bondades de los objetivos que contempla el Proyecto, desde nuestra Defensoría consideramos que el carácter innovador podría llegar a ser más pretendido que real. Y es que, en la práctica, el contenido del Proyecto legal innova poco, limitándose a reproducir y trasladar el articulado de otras normas estatales y autonómicas andaluzas que regulan los aspectos básicos esenciales de la ordenación de los subsistemas educativo y laboral como consecuencia del régimen de distribución de competencias existente en esta materia.

En este sentido, es preciso distinguir entre el ámbito competencial en materia de formación profesional reglada del sistema educativo, que compete a la Administración educativa, y el correspondiente a la formación profesional para el empleo, competencia de la Administración laboral. Ambos ámbitos, con regulaciones propias y específicas a nivel estatal, de obligado cumplimiento, en virtud de las normas constitucionales de asignación de competencias, pueden ser coordinados y relacionados en un marco propio relativo a la formación y cualificación profesional en Andalucía -y es, incluso, conveniente que así se haga-, pero dejando claro esos aspectos y la norma de referencia que se reproduce, a fin de evitar equívocos competenciales respecto a la regulación de esta materia.

Por tanto, de acuerdo con estos criterios, los aspectos innovadores, en principio, del Proyecto de Ley de Formación Profesional en Andalucía quedarían reducidos a los de carácter organizativo, planificador, colaborativos y de participación social, así como a los de control, que serían sobre los que ostenta título competencial para su regulación la Comunidad Autónoma Andaluza.

Como apuntamos, las referencias a los criterios y reglas de ordenación del Sistema que figuran en el Proyecto de Ley, no constituyen una regulación

propia sino la reproducción de normas estatales de obligada observancia que establecen el modelo de formación profesional y cualificaciones profesionales en vigor.

En cualquier caso, insistimos en que la regulación en un mismo texto legal de los dos subsistemas que integran el Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía y su coordinación en una estructura integradora, nos parece una medida positiva que permite avanzar en una concepción más eficaz y eficiente de la formación profesional en nuestra Comunidad Autónoma, apostando por un desarrollo personal y profesional a través del aprendizaje permanente que redundará en la mejora de las condiciones de acceso al empleo y en su mayor cualificación, así como en el desarrollo económico.

Sentado lo anterior, el titular de la Institución, en su comparecencia ante la Comisión del Parlamento, formuló **las siguientes observaciones** al Proyecto de Ley señalado:

1. Uso de la técnica “Lex repetita”

El Proyecto contiene una excesiva remisión a la normativa educativa estatal y autonómica, en especial a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, a la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, y a la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía. También en relación con la formación profesional para el empleo, en el texto que se analiza son reiteradas las referencias a las leyes estatales que regulan el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (Ley 30/2015, de 11 de septiembre) y la de Empleo (Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre).

Una crítica generalizada al Anteproyecto de Ley de Formación Profesional de Andalucía por parte del Consejo Consultivo y del propio Gabinete Jurídico de la Administración de la Junta de Andalucía, es precisamente la reiteración del contenido de normas estatales en un ámbito en el que la Comunidad Autónoma carece de competencias normativas en sentido estricto. Ello motivó que el Consejo Consultivo de Andalucía, en

su preceptivo informe, pusiera de manifiesto la utilización abusiva de la llamada “lex repetita”, técnica defectuosa sobre la que ese órgano consultivo ha venido expresando su preocupación, como se indica en su informe 567/2001, por los riesgos que lleva consigo, advertidos por el Tribunal Constitucional (valga por todas la Sentencia de dicho Tribunal 69/1991), al observar que el legislador autonómico reproduce normas estatales, en lugar de remitirse a ellas.

En idénticos términos se han pronunciado también el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y el Consejo Económico y Social, al informar sobre dicho Anteproyecto de Ley. Y, aunque en la redacción del contenido del Proyecto de Ley se mejora la técnica legislativa, los preceptos reguladores de la formación profesional en Andalucía se limitan a reproducir las reglas establecidas en normas estatales de carácter básico en la materia.

2. Excesiva remisión al desarrollo reglamentario de la futura Ley

En cuanto al diseño del Sistema de Formación y Cualificación Profesional que articula el proyecto legal, tanto en el ámbito de la formación profesional en el ámbito educativo como laboral, lo cierto es que aquellas no podrán valorarse adecuadamente hasta tanto se proceda al desarrollo reglamentario al que se pospone la articulación del nuevo sistema diseñado en el Proyecto de ley de Formación Profesional en Andalucía.

Llama la atención que en las constantes remisiones al desarrollo reglamentario que se contienen en el Proyecto no se indiquen unos plazos de referencia para la materialización de dichos desarrollos que, como hemos dicho, son los que nos permitirían valorar realmente el alcance y entidad de la nueva ordenación pretendida en esta materia.

Esta falta de concreción de plazos de desarrollo reglamentario, además, iría contra los principios de buena regulación que se establecen en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (que en su disposición derogatoria única.2.c), deroga al artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que se menciona en la Exposición de Motivos del PLFPA).

Sobre la base de lo señalado, entendemos que la futura ley debe necesariamente contener la habilitación de un plazo para su necesario desarrollo reglamentario, garantizando de este modo el obligado principio de eficacia jurídica y de buena regulación.

3. Específicas de la Formación Profesional en el ámbito educativo

Con independencia de lo señalado, y por lo que respecta a la formación profesional en el ámbito educativo, esta Institución, en su condición de garante de los derechos de las personas menores de edad, ha incidido en la Comisión sobre dos cuestiones que le preocupan especialmente.

a) Respecto al alumnado con necesidades educativas especiales

Es un hecho constatado los importantes retos a los que se enfrentan los alumnos con necesidades educativas especiales para concluir satisfactoriamente su proceso formativo, y ello a pesar de las distintas adaptaciones curriculares así como la puesta en práctica de otras medidas y recursos que se hayan podido ir habilitando para cada alumno. Asimismo, es patente el alto grado de frustración de estos alumnos y de sus familias al comprobar que pese a los importantes esfuerzos realizados no se ha podido conseguir la titulación a la que se aspiraba, especialmente al haber alcanzado una determinada edad.

Dentro de estas Enseñanzas de la Formación Profesional, los programas formativos a colectivos con necesidades educativas especiales se denominan Programas específicos de Formación Profesional y tiene entre sus objetivos dar continuidad en el sistema educativo al alumnado con necesidades educativas especiales que, teniendo un nivel de autonomía que le permita tener expectativas razonables de inserción laboral, no pueda integrarse en un ciclo de Formación Profesional Básica.

A nivel estatal dicha posibilidad viene contemplada en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, se aprueban catorce títulos profesionales básicos, se fijan sus currículos básicos y se

modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

También la Orden de 9 de junio de 2015 de la Consejería de Educación ha venido a regular la ordenación de las Enseñanzas de la Formación Profesional básica en Andalucía con la creación de los Programas específicos de Formación Profesional destinados al alumnado con necesidades educativas especiales.

Como ha venido poniendo de manifiesto esta Institución en los Informes que periódicamente presenta ante el Parlamento de Andalucía, las limitaciones a las que se enfrentan las personas con discapacidad para continuar su proceso educativo suponen una importante restricción para su inclusión social. Además, la estrecha relación existente entre la formación y el empleo implica que el éxito de la inserción laboral de una persona con discapacidad dependa, en gran medida, del nivel formativo adquirido en etapas anteriores, lo que ahonda, aún más, en la extraordinaria relevancia que presentan estas dificultades en el acceso a la formación.

Justo es reconocer que en los últimos años se ha producido un importante avance en la garantía de derechos como en el desarrollo de planes de igualdad y acceso a determinados niveles formativos, especialmente una vez superada la etapa de escolarización obligatoria, que incluyen una atención específica para las personas con discapacidad, sin embargo, nuestra experiencia nos lleva a afirmar que aún no está garantizada su completa accesibilidad en igualdad de condiciones al resto de los alumnos.

Por todo ello, hemos de censurar que el Proyecto de ley que abordamos no contenga ninguna referencia expresa al alumnado con necesidades educativas especiales, a pesar de la importancia de la formación académica y personal para los menores y jóvenes que sufren algún tipo de discapacidad como instrumento para su integración efectiva en la sociedad, según hemos puesto de manifiesto.

Entendemos, por tanto, que la futura Ley de Formación Profesional debe ser un instrumento más para garantizar la igualdad de oportunidades de

este colectivo. Es cierto que esta garantía aparece en el proyecto como un principio general del Sistema de Formación y Cualificación Profesional (artículo 4, apartado d) del Anteproyecto), sin embargo, como señalamos, se omite cualquier referencia expresa al modo en que se llevará a cabo la igualdad de oportunidades del alumnado con discapacidad.

Así las cosas, entendemos que resulta conveniente y necesario que la futura ley de Formación Profesional en Andalucía contenga de manera expresa criterios, acciones y medidas que permitan otorgar prioridad al alumnado con necesidades educativas especiales en el acceso a la formación profesional en el ámbito educativo.

b) Respecto de la ofertas de formación profesional en el sistema educativo.

En los últimos tiempos la Formación Profesional no solo cumple con el papel tradicional de ser una vía de acceso para muchas y muchos jóvenes a un puesto de trabajo cualificado y, por lo tanto, con mejores condiciones laborales y económicas, sino que se ha convertido también en el tipo de formación al que recurren muchos profesionales, no cualificados desde el punto de vista formal, que por causa de la crisis económica se han encontrado en el desempleo y que han aprovechado esta situación para obtener un título sin el cual difícilmente van a poder reintegrarse al mercado laboral.

Por lo tanto, este tipo de formación ha pasado a ser un instrumento esencial tanto para cualificar profesionalmente a jóvenes estudiantes como para la inserción laboral de personas desempleadas.

Precisamente la entrada en escena de estos nuevos demandantes es la razón por la que desde el inicio de la adversa coyuntura económica se repita el mismo problema: insuficiencia de plazas para todas las personas que desean cursar las enseñanzas de formación profesional, quienes ven frustradas sus aspiraciones de continuar con su proceso formativo. Esta insuficiencia de recursos ha venido siendo denunciada por nuestra Defensoría en sus informes anuales.

Ante la incapacidad material de adaptar la oferta a la inmensa demanda, la Administración educativa ha optado por modificar los criterios de acceso a la

formación profesional, introduciendo nuevos requisitos de selección entre los demandantes, para primar a los jóvenes que llegaban desde la etapa inferior (Secundaria o Bachillerato) frente a la personas desempleadas que buscan la formación profesional como modo de reciclarse.

Parece que el legislador, consciente de esta problemática, ha incluido en el anteproyecto de la Ley de Formación Profesional en Andalucía (artículo 19) la obligación de incrementar la oferta de la formación profesional en el ámbito educativo. Este incremento se realizará de forma progresiva hasta atender la demanda existente.

A pesar del acierto de la medida, que consideramos ciertamente positiva, la ausencia de concreción en un ámbito temporal determinado para su puesta en práctica corre el riesgo de que la propuesta quede reducida a una mera intención de voluntades.

Es por ello que consideramos necesario que se realice un riguroso análisis y valoración sobre los desfases actuales existentes entre las plazas que se ofertan en las enseñanzas de la formación profesional en el ámbito educativo y la demanda existente, y sobre su base y teniendo en cuenta otros criterios de prospección, se establezca un periodo temporal para hacer efectiva la medida que abordamos. De esta forma, la futura ley deberá contener una referencia temporal concreta para que la Administración educativa andaluza acomode la oferta educativa a la demanda de las mencionadas enseñanzas, poniendo término a los actuales desfases.

Esta referencia temporal de acomodación de oferta y demanda deberá estar acorde con el cumplimiento de la Estrategia Europa 2020, en la Estrategia Nacional del Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación y, en el ámbito andaluz, en los objetivos establecidos por el Gobierno en el documento "Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020".

Asimismo la Comisión de Igualdad y Políticas Sociales solicitó la opinión de la Institución sobre el proyecto de **Ley sobre modificación de la ley para la promoción de la igualdad de género en Andalucía (10-18/PL-00002)**.

Por lo que respecta al ámbito educativo, el proyecto de ley viene a recoger los principios y medidas contenidos en el II Plan Estratégico de Igualdad de Género en Educación 2016-2021, no introduciéndose ninguna novedad significativa. No obstante, profundiza y enfatiza en determinados aspectos y medidas, concretando acciones que en el Plan se habían formulado de manera imprecisa.

Aunque sin duda hay que valorar positivamente cualquier medida que contribuya a la coeducación y, por lo tanto, a la consecución de una igualdad real entre mujeres y hombres, lo cierto es que, por lo que respecta al ámbito educativo el proyecto no introduce cambios realmente significativos, en general, con respecto a la Ley anterior.

En su comparecencia ante la Comisión, el titular de la Institución puso de relieve que no dejará de ser una norma con un importante contenido programático, y una innegable declaración de buenas intenciones si no viene acompañada de una importante dotación presupuestaria que permita a los colegios e institutos contar con los recursos materiales y personales necesarios para una verdadera implementación de las medidas previstas.

Sentado lo anterior, desde la Institución se han formulado las siguientes observaciones al texto, relacionadas con aspectos que afectan a la infancia y adolescencia:

1. En cuanto a las medidas para promover la igualdad de género en la educación.

El Proyecto de ley apuesta por una mayor concienciación e implicación de la dirección de los centros docentes y de todo el profesorado en materia de igualdad de género, así como la supervisión de todo el contenido y material curricular de todas las áreas y materias de las diferentes etapas educativas. En lo que se refiere a las funciones de la dirección de los centros, la persona responsable en coeducación, con formación específica, que obligatoriamente tiene que haber en cada uno de ellos (figura ya prevista en la anterior ley), la novedad que aporta el proyecto es que ahora actuarán bajo la dirección del director o directora, adquiriendo

éstos un papel fundamental en la implementación y consecución de todas aquellas medidas que vengan a remover los obstáculos que impidan o dificulten la plena igualdad de mujeres y hombres.

Por su parte, en cuanto al profesorado, valoramos positivamente la obligación reseñada relativa a que la Administración educativa incluya la formación en coeducación de aquel durante la fase de prácticas, en la formación inicial obligatoria de la función directiva, en la formación inicial de las asesorías y de las dirección de los centros de profesorado, y en la formación permanente, planes específicos en materia de igualdad de género, coeducación, prevención de la violencia de género y educación sexual y afectiva.

Por lo que respecta al material y contenidos curriculares, el proyecto introduce como novedad la creación de una comisión de personas expertas en coeducación, en la que participará el Instituto Andaluz de la Mujer, para el seguimiento del lenguaje, de las imágenes y de los contenidos de los materiales curriculares y los libros de texto que se utilicen en el ámbito del sistema educativo de Andalucía.

Y una importante aportación del Proyecto a la actuación de la Inspección educativa es la de que ésta, con el asesoramiento del Instituto de la Mujer, tendrá que incorporar en los planes generales y planes de actuación las directrices y acciones necesarias para la supervisión, evaluación, asesoramiento e información a los centros docentes en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

2. En relación a las medidas que deben hacer posible la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

El proyecto añade un nuevo artículo 37 bis, referido específicamente a la creación de servicios públicos para la conciliación en el ámbito educativo y social. Al respecto, desde esta Defensoría se ha puesto de manifiesto que en el texto se señala medidas que ya están contempladas en la normativa educativa, como son los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares, servicios que han de ser garantizados por la Administración, según se dice.

Insistimos en este aspecto sobre la necesidad de que, además de contar con normas de contenido programático, se aporten los recursos necesarios para la implementación de las medidas. Y esto que decimos es con pleno conocimiento de causa, por ejemplo, en lo que se refiere a los servicios complementarios que se ofrecen en los centros docentes, en muchos de ellos muy limitados, y en otros inexistentes, de manera que las familias se ven con enormes dificultades para poder llevar a cabo la necesaria conciliación laboral y familiar. Y para añadir, si cabe, mayor complejidad, esta resulta prácticamente imposible cuando varios hijos e hijas se encuentran matriculados en distintos centros docentes.

Desde esta Defensoría tenemos el convencimiento de que para poder hacer efectivas las medidas, de cualquier índole, que contribuyan al fortalecimiento de una sociedad igualitaria, hemos de tener siempre presente el principio de transversalidad. Y así, en el ámbito educativo, estando implicados los alumnos y alumnas, las familias, el profesorado, el personal no docente, en definitiva, todos los participantes de la comunidad educativa, se hace del todo necesario la coordinación de todos los órganos administrativos para conseguir aquellos logros que se pretenden.

3. Violencia contra las mujeres presente en las aulas.

A la Administración educativa le compete, entre otras, la tarea de contribuir a que la acción educativa sea un elemento fundamental de prevención de cualquier tipo de violencia, específicamente la ejercida contra las mujeres, adoptando medidas para eliminar prejuicios y prácticas basadas en la desigualdad y en la atribución de estereotipos sexistas; y la misión de impulsar la realización de actividades dirigidas a la comunidad escolar para la prevención de comportamientos y actitudes de violencia de género y la identificación de las distintas formas de abuso, que busquen alternativas de resolución de los conflictos y profundicen en el aprendizaje de la convivencia basada en el respeto a todas las personas.

Y así está recogido en el apartado f) del nuevo artículo 15 bis del Proyecto de ley analizado, en cuanto determina que en el diseño y desarrollo curricular, entre los objetivos coeducativos se ha de encontrar «el de la prevención de la violencia contra las mujeres, mediante el aprendizaje

de métodos para la resolución pacífica de los conflictos y de modelos de convivencia basados en la diversidad, la tolerancia y el respeto a la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres».

Esta Institución ha destacado siempre el protagonismo de la escuela en la lucha contra esta lacra social. Deber ser la escuela quien contribuya a eliminar los modelos de jerarquía-sumisión y los roles de víctima y agresor, así como de todos los aspectos de carácter estructural y social sexistas que puedan estar relacionados con dichos modelos.

En este sentido, trabajar por la igualdad de género en el entorno escolar y en favor de una educación desde una orientación coeducativa puede considerarse una estrategia de prevención, no sólo del acoso sexista y de la violencia de género u otros tipos de violencia y acoso en la edad adulta, sino también del propio fenómeno del acoso y del ciberacoso.