

2. EDUCACIÓN

Contenido

2. POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS RESIDENTE EN ANDALUCÍA	2
2.4. Educación	2
3. ACTUACIONES DE LA DEFENSORÍA: QUEJAS Y CONSULTAS	7
3.1. Quejas	7
3.1.2. Temática de las quejas	7
3.1.2.2. Derecho a la Educación	7
3.1.2.2.1. Educación Infantil 0-3 años	10
3.1.2.2.2. Escolarización del alumnado	14
3.1.2.2.3. Instalaciones escolares	20
3.1.2.2.4. Convivencia en los centros docentes	22
3.1.2.2.5. Servicios Educativos complementarios	23
3.1.2.2.6. Equidad en la Educación	24
3.1.2.2.7. Formación profesional	29
3.1.2.2.8. Enseñanzas de Régimen Especial	31
3.1.2.6. Derecho a recibir protección de los Poderes Públicos	32
3.1.2.6.1. Infancia y adolescencia en situación de riesgo	32
3.2. Consultas	32
3.2.2. Temáticas de las consultas	32
3.2.2.2. Derecho a la Educación	32
6. CUESTIÓN A DEBATE: ACCESO DE NIÑOS Y ADOLESCENTES A MATERIAL PORNOGRÁFICO EN INTERNET: DE LA PROHIBICIÓN A LA EDUCACIÓN	35
6.1. Introducción	35
6.2. Protagonismo de Internet en la formación de niños y niñas.....	36
6.3. Actuaciones de la Defensoría del Menor frente al acceso de material pornográfico por niños y adolescentes.....	37
6.4. La pornografía a través de Internet: un singular fenómeno en auge.....	40

6.5. Los perversos efectos de la pornografía en personas en proceso de formación y desarrollo ...	42
6.6. De la prohibición a la educación.....	44
6.7. El protagonismo de la familia y la escuela en la educación del uso de las TIC y en las relaciones afectivas sexuales	47
6.8. El papel de las administraciones públicas y de la industria del sector.....	50

2 POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS RESIDENTE EN ANDALUCÍA

2.4 Educación

Según los datos estimativos disponibles para el curso 2019-2020 ofrecidos por la Consejería de Educación y Deporte -descartando las modalidades en que hay adultos-, en Andalucía se encuentran matriculados 1.500.265 alumnos y alumnas en enseñanzas de régimen general no universitarias¹. Datos que disponemos, el 74,2 % (1.113.015) del alumnado está matriculado en centros de titularidad pública, el 21,9% (328.636) en centros concertados y el 3,9% (58.614) en centros privados no concertados.

Por otro lado, si hablamos de tipo de enseñanza, en Educación Infantil hay matriculado un 23% del total de alumnado (7,1% primer ciclo y 16% segundo ciclo), en Educación Primaria un 36,9%, en Educación Secundaria Obligatoria (ESO) un 26,6%, en Bachillerato un 7,9%, en los Ciclos Formativos un 4,1% y en Educación Especial un 0,5%.

Tabla 4: Alumnado de enseñanzas de régimen general por tipo de enseñanza y titularidad del centro. Curso 2019-2020. Datos avance

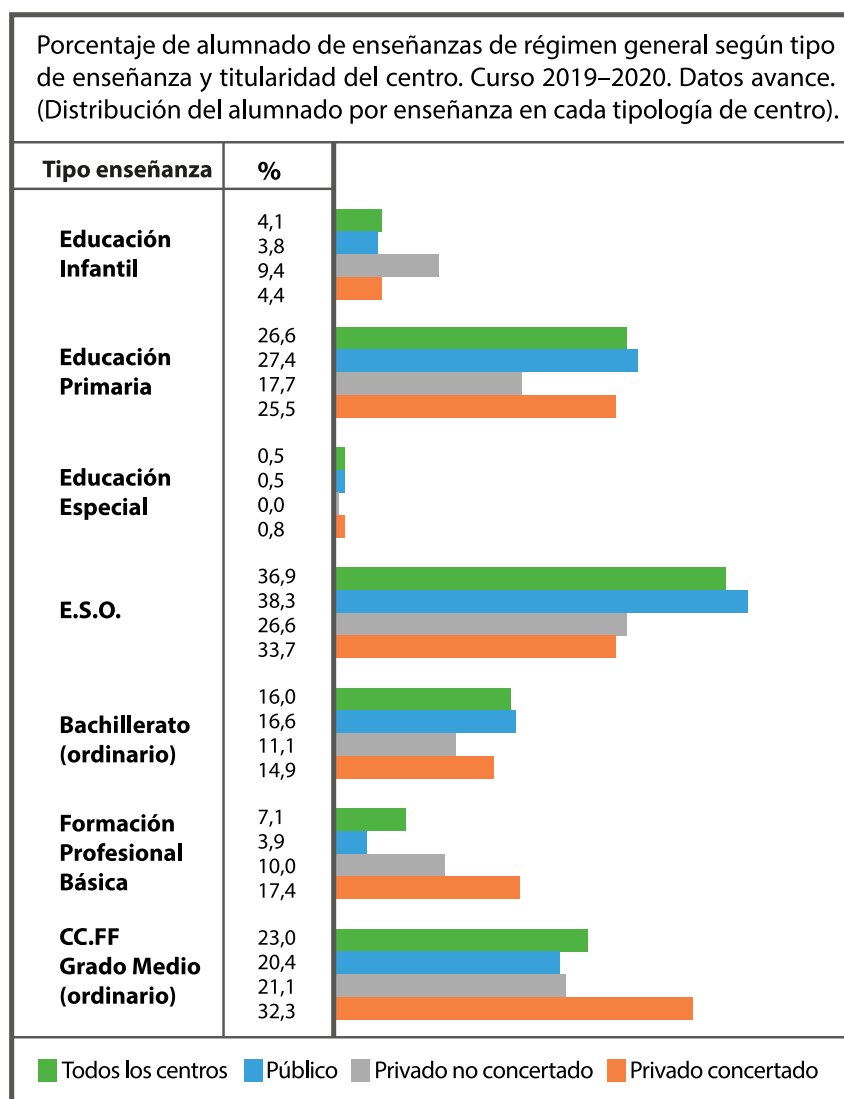
	Público	Privado concertado	Privado no concertado	Total
Educación Infantil	227.205	106.111	12.350	345.666
Primer ciclo	42.862	57.099	5.850	105.811
Segundo ciclo	184.343	49.012	6.500	239.855
Educación Primaria	426.733	110.748	15.570	553.05
Educación Especial	5.493	2.542	-	8.035
Enseñanza Secundaria Obligatoria	305.378	83.799	10.376	399.553
Bachillerato (ordinario)	95.421	8.064	14.401	117.886
Formación Profesional Básica	10.728	3.036	428	14.192
CC.FF Grado Medio (ordinario)	42.057	14.336	5.489	61.882
Total Régimen General (*)	1.113.015	328.636	58.614	1.500.265

1 (*) No se incluyen los estudios de Bachillerato para personas adultas, CCFF Grado Medio personas adultas, CCFF Grado Superior

El gráfico muestra el porcentaje de alumnado por tipo de enseñanza en cada tipología de centro. La categoría "todos los centros" representa el porcentaje medio de alumnado en esa etapa educativa respecto al total del alumnado siendo un elemento central para establecer las diferencias en la distribución del alumnado entre las diferentes tipologías de centro educativo.

¹ Referidas a enseñanzas de Infantil, Primaria, Educación Especial, ESO, Bachillerato, FP. Básica y Ciclos Formativos de grado medio.

Gráfico 11: Datos curso 2018/2019



Para realizar un análisis más pormenorizado según provincias trabajaremos con los datos del curso 2018/2019. En este curso, el número de alumnos y alumnas de 0 a 17 años escolarizados en enseñanzas de régimen general no universitarias fue de 1.436.062. De éstos, un 74,2% estaba matriculado en centros de titularidad pública y un 25,8% en centros privados (concertados y no concertados).

Respecto al curso 2017/2018 se ha aumentado el alumnado matriculado en Educación Especial, en ESO y en C.F. de Grado Medio. En el resto de enseñanza etapas han descendido el número de alumnos y alumnas.

Tabla 5: Alumnado, 0-17 años, matriculado en enseñanzas de régimen general según tipo de enseñanza, titularidad del centro y provincia. Andalucía, curso 2018-19

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
E. Infantil	34.515	46.647	30.849	35.035	23.185	22.469	67.529	86.912	347.141
E. Primaria	50.619	85.135	48.671	59.152	35.939	38.453	107.750	139.266	564.985
Educación Especial (1)	911	1.095	800	1.085	379	419	1.152	1.921	7.762
ESO (2)	33.094	61.437	34.546	41.719	24.292	28.009	74.706	95.083	392.886
Bachillerato (3)(4)	7.554	14.967	9.397	11.155	5.163	8.013	18.418	22.829	97.496
C.F. Form Prof. Básica (5)	849	1.801	1.315	1.378	893	864	1.836	2.176	11.112
C.F. Grado Medio (3) (6)	1082	2.311	1.599	1.568	1002	1082	2.155	3.866	14.665
C.F. Grado Superior (3) (7)	2	2	3	3	0	1	3	1	15
TOTAL	128.626	213.395	127.180	151.095	90.853	99.310	273.549	352.054	1.436.062
Centros públicos									
E. Infantil	25.345	31.716	18.479	23.522	17.059	15.369	41.659	54.029	227.178
E. Primaria	43.986	64.885	36.365	42.704	30.143	29.023	83.243	107.271	437.620
Educación Especial (1)	861	712	473	528	304	316	832	1.193	5.219
ESO (2)	28.455	46.360	25.606	29.298	20.086	21.079	56.171	71.791	298.846
Bachillerato (3)(4)	6.450	11.917	7.472	8.300	4.702	6.831	13.889	17.648	77.209
C.F. Form Prof. Básica (5)	758	1.289	1.060	1.013	691	712	1.492	1.624	8.639
C.F. Grado Medio (3) (6)	885	1.649	1087	1104	754	832	1.626	2.605	10.542
C.F. Grado Superior (3) (7)	2	2	1	2	0	1	2	1	11
TOTAL	106.742	158.530	90.543	106.471	73.739	74.163	198.914	256.162	1.065.264
Centros privados (8)									
E. Infantil	9.170	14.931	12.370	11.513	6.126	7.100	25.870	32.883	119.963
E. Primaria	6.633	20.250	12.306	16.448	5.796	9.430	24.507	31.995	127.365
Educación Especial (1)	50	383	327	557	75	103	320	728	2.543
ESO (2)	4.639	15.077	8.940	12.421	4.206	6.930	18.535	23.292	94.040
Bachillerato (3)(4)	1104	3.050	1.925	2.855	461	1.182	4.529	5.181	20.287
C.F. Form Prof. Básica (5)	91	512	255	365	202	152	344	552	2.473
C.F. Grado Medio (3) (6)	197	662	512	464	248	250	529	1.261	4.123
C.F. Grado Superior (3) (7)	0	0	2	1	0	0	1	0	4
TOTAL	21.884	54.865	36.637	44.624	17.114	25147	74.635	95.892	370.798

(1) Alumnado con necesidades educativas especiales (NEE) en centros específicos y en aulas específicas (primaria y secundaria)

(2) Alumnado de ESO (12, 13, 14, 15, 16 y 17 años),

(3) Régimen ordinario

(4) Alumnado de Bachillerato (16 y 17 años)

(5) Alumnado de Formación Profesional Básica (15, 16 y 17 años)

(6) Alumnado de Ciclos Formativos de Grado Medio (16 y 17 años)

(7) Alumnado de Ciclos Formativos de Grado Superior (17 años)

(8) Incluye Privados Concertados y Privados No Concertados

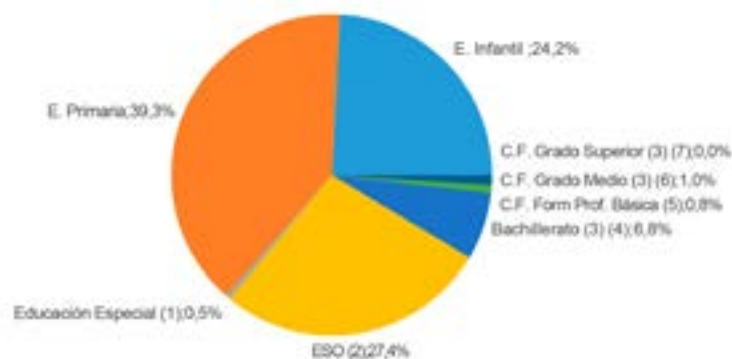
Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Alumnado escolarizado en el sistema educativo andaluz. Curso 2018-19" Consejería de Educación y Deporte

La distribución del alumnado, de hasta 17 años, según el tipo de enseñanza para el curso 2018-19, muestra que un 39,3% estaba matriculado en Educación Primaria, un 27,4% en ESO y un 24,2% en Educación Infantil.

Por otro lado, en Bachillerato el porcentaje de alumnado matriculado era de un 6,8% y en Formación Profesional Básica y Ciclo Formativo de Grado Medio, de un 0,8% y un 1% respectivamente.

Por su parte, un 0,5% del alumnado, se encontraba matriculado en Educación Especial.

Gráfico 12: Distribución del alumnado (0-17 años) según tipo de enseñanza. Andalucía, curso 2018-19



(1) Alumnado con necesidades educativas especiales NEE en centros específicos y en aulas específicas (primaria y secundaria)

(2) Alumnado de ESO (12, 13, 14, 15, 16 y 17 años)

(3) Régimen ordinario

(4) Alumnado de Bachillerato (16 y 17 años)

(5) Alumnado de Formación Profesional Básica (15, 16 y 17 años)

(6) Alumnado de Ciclos Formativos de Grado Medio (16 y 17 años)

(7) Alumnado de Ciclos Formativos de Grado Superior (17 años)

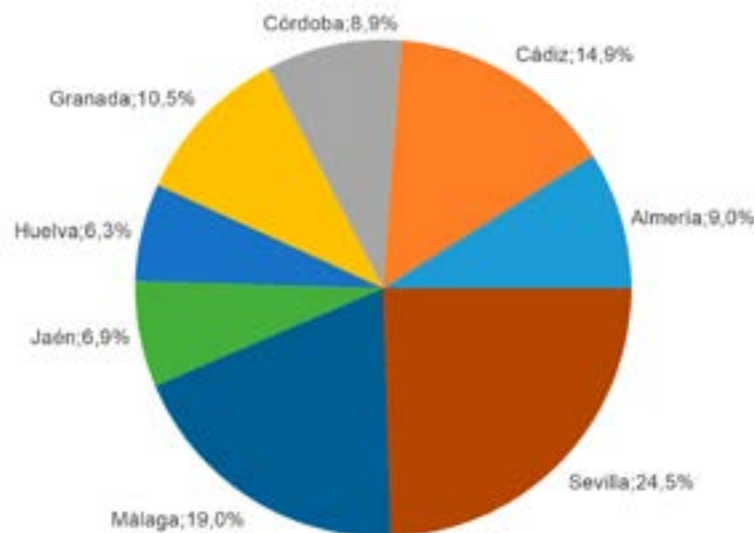
(8) Incluye Privados Concertados y Privados No Concertados

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Alumnado escolarizado en el sistema educativo andaluz. Curso 2018-19" Consejería de Educación y Deporte

Entre las provincias andaluzas, Sevilla con 352.054 alumnos y/o alumnas y Málaga con 273.549, son las que cuentan con el mayor número de alumnado matriculado, aportando cada una el 24,5% y el 19% de matrículas respectivamente.

En el lado opuesto, las provincias con menor número de alumnado, con casi 100.000 estudiantes matriculados cada una, son Huelva con 90.853 (un 6,3% de total) y Jaén con 99.310 (un 6,9%).

Gráfico 13: Distribución del alumnado (0-17 años) según provincia. Andalucía, curso 2018-19



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Alumnado escolarizado en el sistema educativo andaluz. Curso 2018-19" Consejería de Educación y Deporte

2.4.1 Indicadores educativos

En Andalucía el **porcentaje medio de abandono educativo temprano (21,9%)** se sitúa por encima de la media española (17,9%); siendo Granada, Córdoba y Málaga las tres provincias con mayor tasa de abandono en nuestra Comunidad.

Por otro lado, las tasas de idoneidad en Andalucía son ligeramente más altas que la media en España para 8, 10 y 12 años. Tendencia que se invierte para 14 y 15 años, donde la tasa de idoneidad se localiza en torno a 4 puntos por debajo de la media española.

Las tasas más bajas de idoneidad se localizan fundamentalmente en las provincias de Huelva y Málaga.

Por último, la tasa bruta de graduados es también más baja en Andalucía que la media española, tanto para la ESO, como para Bachillerato y los Ciclos Formativos de Grado Medio.

Tabla 6. Indicadores educativos. España, Andalucía y provincias

Abandono Educativo Temprano (2018)		Tasas de idoneidad (2016/17)					Tasa bruta de población que se gradúa (2016/17) ⁽²⁾		
		8 años	10 años	12 años	14 años	15 años	ESO	Bachillerato	CF grado medio
España	17,9	93,6	89,7	85,7	74,4	68,6	75,6	55,5	23,5
Andalucía	21,9	93,9	90,2	85,9	70,9	64,8	73,7	54,1	22,5
Almería	6,6	94,8	91,1	87,3	72,2	65,3	67,4	50,4	16,6
Cádiz	8	93,7	89,7	86,1	71,1	64,3	73,1	52,1	23,7
Córdoba	9,3	93,6	90,5	86,0	73,1	68,3	77,3	58,1	26,7
Granada	9,5	93,1	90,7	85,8	72,2	68,0	75,8	56,1	25,3
Huelva	7,1	92,9	87,7	83,4	64,2	57,9	69,9	46,3	23,9
Jaén	8,5	94,4	90,8	85,9	73,0	68,1	81,2	57,5	21,3
Málaga	8,9	93,5	89,7	85,1	70,5	63,7	69,1	51,8	17,4
Sevilla	11	94,8	91,1	87,3	72,2	65,3	76,4	56,8	25,1

(1) **ABANDONO EDUCATIVO TEMPRANO:** Porcentaje de personas de 18 a 24 años que no ha completado el segundo ciclo de Educación Secundaria y no ha seguido ningún tipo de estudio o formación.

(2) **TASA DE IDONEIDAD:** La tasa de idoneidad muestra el alumnado que progresa adecuadamente durante la escolaridad obligatoria, de forma que realiza el curso correspondiente a su edad o curso superior. Se estudia para las edades que marcan el inicio del tercer y quinto curso de Ed. Primaria (8 y 10 años), para la edad teórica de comienzo de la ESO (12 años) y para las asociadas a los dos últimos cursos de esta etapa (14 y 15 años), estando la edad de 15 años también asociada al inicio de la FP Básica.

(3) **TASA BRUTA DE GRADUACIÓN:** Relación del número de graduados en educación secundaria obligatoria y en cada una de las enseñanzas secundarias postobligatorias (estudios secundarios segunda etapa), independientemente de su edad, respecto al total de la población de la "edad teórica" de comienzo del último curso de dichas enseñanzas (15 y 17 años).

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Sistema de Indicadores. Edición 2019" Consejería de Educación y Deporte.

3. ACTUACIONES DE LA DEFENSORÍA: QUEJAS Y CONSULTAS

3.1 Quejas

3.1.2 Temática de las quejas

3.1.2.2 Derecho a la Educación

La Constitución española, en su artículo 27, reconoce el derecho de todos y todas a la Educación así como a la libertad de enseñanza. Establece asimismo que la Educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

El derecho de todas las personas a la Educación, en los términos del mencionado precepto constitucional, se presenta como un derecho absoluto que comprende una serie de derechos y libertades que lo desarrollan y particularizan formando un amplio espectro, gozando todos ellos del mismo amparo y protección.

En este sentido, el derecho a la Educación es un derecho bifronte, por un lado, amplio y absoluto en el reconocimiento taxativo a toda la ciudadanía pública de la una posibilidad formación de que exigir les permita de los el pleno desarrollo de su personalidad; y por otro lado, compendio de una

serie de derechos y libertades concretas y específicas que delimitan diversos aspectos en los que debe hacerse efectivo el genérico Derecho a la educación.

Por su parte, el vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, ha querido avanzar en la promoción y mejora de aquellos aspectos que contribuyan a crear las condiciones más favorables para el efectivo disfrute de los derechos y libertades por parte de la ciudadanía andaluza, mediante la fijación, delimitación y garantía de los mismos.

Así, el Título I del Estatuto dedicado a los derechos sociales, deberes y políticas públicas, en el Capítulo II, reconoce los derechos en materia de Educación (artículo 21), garantizando un Sistema educativo público, y el derecho constitucional de todos y todas a una educación permanente y de carácter compensatorio, reconociendo, entre otros, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los centros educativos sostenidos con fondos públicos.

En este marco jurídico se han desarrollado las actuaciones de la institución durante el año 2019 en ejercicio de las competencias atribuidas de defensa del derecho a la Educación y como instrumento de garantía y control de la intervención pública. Un año en el que de nuevo la Educación ha sido objeto de múltiples debates sociales, especialmente tras la publicación de los resultados del informe del programa internacional para la Evaluación de Estudiantes, más conocido por sus siglas en inglés, Informe PISA (Programme for International Student Assessment).

Estos debates no resultan novedosos. La cobertura mediática sobre la educación se eleva cada tres años cuando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (OCDE) da a conocer los resultados del estudio que a nivel mundial mide el rendimiento académico de los alumnos en matemáticas, ciencia y lectura. El objetivo de este estudio es proporcionar datos comparables que posibiliten a los países mejorar sus políticas de educación y sus resultados, ya que este análisis no evalúa al alumno, sino al Sistema en el que está siendo educado.

Ocurre que los resultados del mencionado estudio nunca son brillantes para España en general y para la comunidad autónoma de Andalucía en particular. **Una vez más, según los datos del informe PISA, nuestra comunidad autónoma se encuentran por debajo de la media nacional. Ello ha provocado un sinfín de críticas, confrontaciones y opiniones encontradas tanto sobre las bondades de este documento de análisis como sobre la calidad de nuestro actual Sistema educativo.**

En efecto, la primera crítica surge respecto del propio informe. Se ha cuestionado que el análisis del Sistema educativo se base únicamente en las pruebas PISA pues el diagnóstico no es completo además de poco riguroso en determinadas pruebas -como es la de lectura-, lo cual puede conducir a resultados engañosos. Por contra, en otros sectores se alaba la importancia, reconocimiento y relevancia de la prueba que los expertos de la OCDE realizan a los alumnos de los países avanzados desde hace ya veinte años.

La polémica se ha extendido también a las razones que justificarían los malos resultados del informe para el Sistema educativo español. Recortes en materia educativa, baja inversión por alumno, reducciones de personal, inestabilidad legislativa en materia de educación, ineficacia de la actual Ley de Educación, entre otros, han sido algunos de los argumentos señalados tanto por los medios de comunicación como por la comunidad científica para explicar los pésimos resultados contenidos en el informe de referencia.

Sea como fuere, y en ausencia de otros sistemas de evaluación de tanto calado como el informe PISA, este documento ha de servir como referente, junto con otros muchos, para analizar los

problemas, las bondades y defectos de nuestro actual Sistema educativo y las medidas o reformas necesarias a implementar para su mejora. Una labor que evidentemente deberá contar con el trabajo y el esfuerzo de toda la comunidad educativa si queremos que esta ingente e importante labor dé sus frutos.

Pero sobre todo, **es necesario que de una vez por todas se aparte la Educación de la confrontación partidista**. No podemos continuar con el trasiego de cambios normativos que se realizan en materia educativa cada vez que se produce una alternancia política, por muy legítima que ésta sea. La Educación se perfila como instrumento para la satisfacción de las necesidades de formación que tiene por finalidad el libre desarrollo de las personas y también como factor que contribuye al desarrollo social y económico. Y precisamente por su trascendencia se merece que no forme parte de contiendas políticas e ideológicas. Debemos evitar que este derecho fundamental se vea permanentemente cuestionado o menospreciado de forma interesada en las luchas partidistas.

Son muchos los años que han transcurrido desde que se habla de la **necesidad de un Pacto por la Educación** que no termina de ver la luz. Un pacto que evite que cada cambio de gobierno traiga consigo una nueva ley educativa con todo lo que ello implica y que suele provocar más alteraciones cuyos principales perjudicados son los niños, niñas y jóvenes.

Quizás, solo quizás, con este importante instrumento -el Pacto- nuestro Sistema educativo obtenga mejores resultados en los próximos informes o evaluaciones externas o internas. Y quizás, solo quizás, con este acuerdo sea posible apartar a la Educación de las contiendas políticas e ideológicas.

Mientras ello ocurre, las quejas que se han recibido a lo largo de 2019 siguen la tendencia iniciada en ejercicios anteriores respecto del contenido de las demandas de la ciudadanía. Advertimos que cada vez más las familias no se conforman con que sus hijos tengan plaza en uno u otro centro educativo, sino que demandan que la educación que aquellos reciben sea de calidad, esto es, que sea equitativa, con corresponsabilidad, con participación democrática y que cuente con recursos personales y materiales necesarios.

De nuevo la Equidad en la Educación ha adquirido un especial protagonismo en las actuaciones de la Defensoría. Difícilmente existirá calidad si el Sistema educativo no es capaz de ofrecer oportunidades a todos y todas, en un contexto inclusivo, que no segregue, y que cuente con todos los recursos personales y materiales necesarios para hacer realidad los principios de igualdad de oportunidades en la educación.

A continuación se ofrece un relato de las principales actuaciones de la institución en defensa del derecho constitucional a la Educación realizadas en el ejercicio de 2019 y velando porque este derecho fundamental que toda persona tiene, constitucional y estatutariamente garantizado, sea una realidad plena.

3.1.2.2.1. Educación Infantil 0-3 años

La entrada en vigor del Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía, supuso una auténtica convulsión en esta etapa educativa al establecer un modelo de gestión radicalmente diferente del que hasta ese momento se había venido aplicando a las escuelas y centros concertados de educación infantil de titularidad municipal y privada.

En los dos últimos Informes anuales hemos realizado un análisis minucioso de los aspectos que en un principio resultaron más conflictivos tras la entrada en vigor de la mencionada norma. Corresponde ahora dar a conocer la evolución experimentada en esta etapa educativa y la situación en la que nos encontramos, tras casi tres años de vigencia del nuevo sistema.

Como decimos, la implantación de este modelo supuso, esencialmente, un nuevo sistema de financiación de los puestos escolares ofertados, y un nuevo sistema de acceso de las familias a las bonificaciones en el coste de los servicios de atención socio educativa y comedor escolar, contenido en el Programa de ayuda a las familias para el fomento de la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía.

Ocurre que el nuevo sistema de gestión de etapa educativa se implementó sin contar con la opinión y sin el consenso de los principales afectados -profesionales del sector, sindicatos y familias- por lo que la reacción fue la esperada, y no faltó tiempo para que aquéllos pusieran de manifiesto los aspectos que consideraban que supondrían un perjuicio, principalmente desde el punto de vista económico.

Cierto es que en el ejercicio de 2017, primer curso en el que se aplicó el nuevo sistema, fueron muy numerosas las quejas que se recibieron en esta Institución.

Esto nos obligó a que a finales de ese mismo ejercicio, y al objeto de analizar los resultados de su aplicación en su primer año de vida, iniciáramos una investigación de oficio donde tuvimos la oportunidad de analizar minuciosamente los principales problemas que se habían derivado de la nueva regulación y que, en gran parte, daban la razón a las críticas inicialmente formuladas por los profesionales del sector y las familias (queja 17/6670).

La principal cuestión que se puso de manifiesto es que, siendo el **sistema de bonificación** un procedimiento de concurrencia competitiva supeditado a las disponibilidades presupuestarias; unido al aumento de los tramos de renta subvencionables y de los porcentajes de bonificación aplicables; así como un cambio en los umbrales de la renta per cápita, muchas familias en iguales condiciones de renta y miembros computables, o bien obtuvieron un porcentaje de bonificación inferior al de cursos anteriores, o directamente dejaron de ser beneficiarias de estas ayudas. Nada más paradójico al resultado pretendido.

Otro de los problemas que surgieron de la nueva regulación derivaba de la existencia de una única **convocatoria** ordinaria -coincidente con el procedimiento de escolarización- y, en su caso, una convocatoria extraordinaria en el mes de septiembre, la cual estaba destinada exclusivamente a aquellos menores que no hubieran cumplido antes del 1 de septiembre las 16 semanas de vida, o que por otras circunstancias no hubieran podido concurrir a la convocatoria ordinaria. Este sistema ocasionaba unos efectos que no debían ser admitidos al suponer, como veremos, una verdadera **discriminación hacia el alumnado que accedía a las escuelas municipales y centros privados colaboradores**.

En efecto, mientras que las familias que obtuvieran plaza en un centro de titularidad de la Junta de Andalucía podían ser beneficiarias de las bonificaciones cualquiera que fuera el momento en el que accedieran a la escuela y se les calculaba de manera automática (por no estar sujetas a convocatoria alguna), aquellas otras familias que obtuvieran la plaza en las escuelas o centros colaboradores sólo podían ser beneficiarias de las bonificaciones si existía convocatoria abierta en el momento en el que se producía la escolarización, y además su concesión quedaba supeditada a la disponibilidad presupuestaria para dicha convocatoria.

Pero había más disfunciones. En los supuestos de **gratuidad del servicio** (personas menores que por circunstancias socio-familiares se encuentren en situación de grave riesgo, que sean víctima de violencia de género o que sean víctimas de terrorismo), cuando la escolarización se produjera en periodo extraordinario, solo podían beneficiarse de la medida aquellos menores que se matricularan en un centro de titularidad de la Junta de Andalucía. Y ello porque si la matriculación se pretendía realizar en un centro colaborador, no habiendo convocatoria abierta, se hacía imposible obtener una bonificación del 100 por 100 del coste de la plaza.

La solución resultaba injusta: **niños y niñas merecedoras de la gratuidad de este servicio no podían acceder a escuelas públicas por inexistencia de vacantes, mientras que en los centros colaboradores existían plazas vacantes suficientes como para poder ser escolarizado, pero no de forma gratuita.**

Por último, se planteaba otro problema más que, si bien venía de lejos, no corrigió el Decreto-Ley, y que era el de la no **revisión del precio del servicio de atención socioeducativa** establecido para el curso 2008-2009 y que no se había modificado desde entonces. Peor aún, lo que sí establecía era la posibilidad de que se pudieran ofertar las plazas por precio de hasta un 15 por 100 inferior al establecido, introduciendo con ello un factor de competitividad que al no poder ser asumidos por todos los centros podía dar lugar al cierre de alguno de estos recursos.

Era evidente que se hacía necesario adoptar medidas que resolvieran los problemas señalados, puesto que entendiéndose que el nuevo sistema había nacido con vocación de mejorar y fomentar el acceso al primer ciclo de educación infantil, y ayudar para ello a las familias y a los profesionales, el resultado se separaba sensiblemente de esta pretensión.

Justo es reconocer que la Consejería de Educación mostró una actitud de absoluta colaboración en resolver la situación y, esta vez sí, buscando el más amplio consenso en la adopción de las medidas correctoras que se hacían necesarias. Así durante todo el año 2018 llevó a cabo una intensa labor de negociación con la Mesa de Infantil.

Ello supuso que **para finales del año 2018 se hubieran solucionado la mayoría de los problemas comentados.** La primera medida comenzó con el acuerdo del Consejo de Gobierno, el 27 de febrero de 2018, de modificar las bonificaciones sobre los precios públicos de los servicios de atención socio educativa y comedor escolar aplicables a los centros de titularidad de la Junta de Andalucía, a partir del curso 2018-2019.

Pero lo que verdaderamente supuso una muestra de la voluntad de apoyar de manera inequívoca la equiparación entre las escuelas de titularidad de la Junta de Andalucía y las escuelas y centros colaboradores -necesariamente de titularidad municipal o privada- y de superar esa situación de discriminación a la que antes hemos aludido, fue la **modificación de los Anexos I y II del Decreto-ley 1/2017, mediante la aprobación de la Orden de 11 de octubre de 2018.**

En concreto, se modificó la base octava del Anexo I, de manera que, a partir de ese momento, además de la **convocatoria ordinaria, habría una convocatoria abierta una vez iniciado el curso escolar** que contemplaría la realización de cinco procedimientos de selección sucesivos en régimen de concurrencia competitiva, estableciendo que cada uno de ellos tendría un plazo de presentación de solicitudes de dos meses, desde septiembre hasta junio, ambos incluidos.

De esta manera, desaparecen dos de los problemas antes comentados, puesto que ya cualquier familia puede acceder al programa de bonificaciones en cualquier momento e independientemente de si el menor accede a una escuela de titularidad de la Junta de Andalucía, de titularidad

municipal o de titularidad privada, en estos dos últimos casos, siempre que se hayan adherido al programa y sean, por lo tanto, centros colaboradores.

Del mismo modo, también podrán acceder a cualquiera de estos centros y en cualquier momento, aquellos niños y niñas que se encuentren en los supuestos de gratuidad antes comentados.

En cuanto a la modificación del Anexo II, y con el objeto de realizar una distribución de plazas más racional y conforme a las demandas de las familias, la Orden incluye en el procedimiento de adhesión de las escuelas municipales y centros de titularidad privada lo que se denomina, zonas saturadas, de modo que no podrán adherirse al programa los centros ubicados en zonas que así sean declaradas, considerándose como tales aquellas en las que el número de plazas vacantes en los dos cursos anteriores sea superior al por 20% del total de plazas ofertadas en dicha zona.

Pero si, como decimos, algunos de los problemas más importantes fueron superados durante el ejercicio de 2018, uno de los que se mantenía sin resolver a pesar de que venía siendo objeto de reivindicación constante por parte de los profesionales del sector, y que antes hemos comentado, era el de la **congelación del precio de la plaza de atención socio-educativa desde que fuera establecido en el curso 2008-2009.**

En el momento de redactar el presente informe -enero de 2020-, se espera que por parte del Consejo de Gobierno se apruebe lo que ya se ha recogido en los presupuestos generales de la Junta de Andalucía para 2020, y es la subida de un 15% del precio de la plaza en los centros de educación infantil.

No obstante, fuentes del sector, si bien valoran positivamente esta decisión, tampoco han mostrado un verdadero entusiasmo, puesto que consideran que, como se había prometido en el mes de abril pasado, esta medida se tenía que haber aplicado ya para el presente curso 2019-2020.

Estas mismas fuentes recuerdan que muchos de los centros del primer ciclo de educación infantil sufrirán durante el presente curso cuantiosas pérdidas por factores como el incremento del Salario Mínimo Interprofesional desde el mes de enero de 2019; la firma de un nuevo convenio colectivo que supondrá un incremento salarial; así como el descenso de la natalidad, que hará que el número de nuevas incorporaciones sea menor.

Centrándonos en las actuaciones de la Defensoría, lo que resultó evidente es que la sensible disminución de quejas que recibimos en el ejercicio del 2018, respecto del 2017, se debió a las medidas adoptadas para superar los importantes problemas que hemos señalado, tendencia que parece que pudiera convertirse en norma si tenemos en cuenta que en este ejercicio del 2019 el número de quejas recibidas se ha mantenido en un nivel muy aproximado al del año anterior.

En cuanto a las cuestiones que mayor incidencia han tenido en el presente ejercicio, hemos de referirnos a **las bonificaciones que se otorgan para los servicios de esta etapa educativa en el caso de las familias monoparentales.** Y es que si la intención de la Administración es beneficiar a las familias monoparentales por considerar que un solo progenitor o progenitora siempre encontrará mayores dificultades para obtener la misma renta que dos progenitores juntos, resulta necesario introducir un factor de corrección que iguale estas mayores dificultades.

Pero este elemento corrector no se encuentra previsto en el apartado 3 de la cláusula primera del Anexo III del Decreto-ley de 2017 (cuantía y bonificaciones de los precios públicos aplicables a los centros de titularidad de la Junta de Andalucía). Es así que para el acceso a los beneficios

económicos se exige exactamente el mismo nivel de renta tanto a todo tipo de familia para obtener igual bonificación.

Sobre esta cuestión, la Administración educativa ha anunciado que entre las medidas a llevar cabo en la actual legislatura se contempla avanzar de forma progresiva hacia la gratuidad en el primer ciclo de educación infantil (0 a 3 años) para el curso 2023-2024. Con esta finalidad se habían iniciado los trámites para aprobar un Proyecto de Ley Integral de Apoyo a las Familias Andaluzas, entre cuyos objetivos se encuentra establecer la gratuidad del primer ciclo de la educación infantil para el tramo horario en el que se desarrolla preferentemente el currículo de esta etapa educativa, con lo que se eliminaría la supuesta discriminación sufrida por las familias monoparentales.

Confiemos, pues, en que se cumpla la agenda prevista y que la cuestión analizada se vea del todo superada, (queja 18/6175).

En relación a otras cuestiones, siguen acudiendo a la Institución algunas **familias que discrepan con el hecho de que para el cálculo de las bonificaciones se tome como referencia la declaración de la renta de dos ejercicios atrás**. No es infrecuente que, desafortunadamente, los ingresos económicos de entonces sean superiores a los obtenidos en los siguientes ejercicios, produciéndose un desfase entre las bonificaciones que corresponde según la renta de referencia, y los ingresos reales de las familias en el momento de solicitar las bonificaciones.

Citemos un ejemplo. La interesada en abril de 2019 había solicitado plaza para su hijo en la escuela infantil de su localidad y la bonificación que le podía corresponder, si se tenía en cuenta la renta de 2017 era de un 10% del precio de la plaza, por lo que debía abonar una cuota mensual de 250,99 euros, cantidad inasumible para la familia, (queja 19/3259).

Informada de estas circunstancias por la dirección de la escuela, la interesada mostró su intención de renunciar a la plaza y, por lo tanto, a la bonificación, y solicitarlas más adelante, concretamente cuando pudiera presentar la renta de 2018, puesto teniendo en cuenta que en este ejercicio los ingresos de la familia habían disminuido casi en un 50% con respecto a los de 2017, la bonificación que le correspondería sería mucho mayor.

Pero esta ciudadana no fue informada de que si renunciaba a la plaza y, por tanto, a la bonificación concedida, posteriormente, durante cualquier momento de ese curso, podía volver a solicitar una nueva plaza pero ya no tendría derecho a bonificación alguna. El motivo es que a excepción de la convocatoria ordinaria, las cinco restantes convocatorias anuales van dirigidas a los niños y niñas que no alcanzaran las 16 semanas de vida a fecha 1 de septiembre, o que por cualquier motivo no hubieran concurrido a la convocatoria ordinaria pero no prevén los supuestos de renunciaciones.

Se trata este de un asunto tratado ampliamente por esta Defensoría y recogido en anteriores Informes anuales. Desde hace tiempo **venimos demandando la implementación de un sistema que permita a las familias acreditar la situación económica real en el momento de solicitar la plaza** y no referida a épocas anteriores ya que este sistema va en contra del principio de capacidad económica. Sin embargo, hasta el momento, nuestros argumentos no han sido considerados, aunque no por ello habremos de dejar de insistir sobre esta cuestión.

3.1.2.2.2. Escolarización del alumnado

El problema de las **dificultades con las que se encuentran muchas familias a la hora de escolarizar a sus hijos e hijas en el mismo centro docente** por la inexistencia de vacantes para

alguno de ellos se ha convertido en crónico. Poca eficacia causó al respecto la última modificación del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados.

En efecto, el artículo 54 del mencionado Decreto, en su redacción dada por el Decreto 9/2017, de 31 de enero, vino a despejar las dudas que ofrecía la anterior redacción en cuanto a si existía o no la posibilidad de ofrecer las plazas vacantes que se hubieran producido una vez finalizada la matriculación del alumnado.

A partir de entonces quedó excluida la posibilidad de que estas plazas pudieran ser ocupadas por cualquier alumno o alumna que no la hubiera conseguido durante la tramitación del procedimiento ordinario, ya que, estas vacantes sólo pueden ser cubiertas en casos de escolarización extraordinaria, perdiendo cualquier derecho de prioridad el alumnado que figuraba en la relación de no admitidos en el centro. Sus consecuencias: que si no se producía ninguna escolarización extraordinaria, las vacantes se quedan sin cubrir durante todo el curso.

No resultaba razonable, además de ser frustrante especialmente para las familias que pretenden la escolarización de sus hijos e hijas en un mismo centro, que existiendo plazas vacantes no pudieran ser ocupadas y que, por lo tanto, permanecieran los hermanos escolarizados separados, a veces en centros muy distantes entre sí, con las enormes distorsiones que esto supone para cualquier "logística" familiar.

Ya con anterioridad al momento de la modificación señalada, y teniendo en cuenta la importante cantidad de quejas, esta Institución se mostró a favor de la modificación del artículo en cuestión, si bien sugerimos justo el criterio contrario al que finalmente se adoptó. Es decir, nuestro criterio es que se pueda facilitar el acceso a las vacantes, según el orden de prioridad establecido en las listas de no admitidos, hasta, al menos, la fecha en la que diera comienzo el nuevo curso.

Pues bien, la experiencia ha aconsejado **una nueva modificación normativa** en el sentido considerado por esta Defensoría. Así, hemos podido comprobar que en el proyecto de Decreto por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados, y que vendrá a sustituir el Decreto 40/2011, se ha dado una nueva redacción al artículo 54 cuestionado.

En concreto, en su apartado 2 **se establece expresa y literalmente que la lista de solicitantes no admitidos en un centro sostenido con fondos públicos, ordenada según la puntuación obtenida por cada uno de ellos, seguirá vigente hasta el inicio efectivo de las clases en la etapa educativa correspondiente.**

En el mismo sentido se expresa el proyecto de Orden que desarrollará el nuevo Decreto, y cuya tramitación transita en paralelo, donde se establece (apartado 2 de su artículo 27) que hasta el inicio efectivo de las clases de la etapa educativa que corresponda se produjeran nuevas vacantes en el centro docente, sobre estas seguirá teniendo prioridad el alumnado que resultó no admitido.

Recibimos con satisfacción esta nueva redacción, **esperando que la futura norma sea aprobada en breve de manera definitiva**, lo que no dudamos que redundará en beneficio de toda la comunidad educativa.

Pero no es esta la única modificación que como resultado del trabajo de esta Institución se ha visto reflejada en los proyectos normativos señalados. A continuación expondremos otros aspectos

considerados de enorme trascendencia en relación a los procedimientos de escolarización que también han sido considerados.

Nos referimos, en primer lugar, a la **escolarización prioritaria de niños y niñas gravemente enfermos** ([queja 18/7446](#)).

Dicho expediente de oficio se inició teniendo en cuenta los antecedentes de varios alumnos con problemas de salud extremadamente graves, a los que se les denegó el acceso a los centros docentes elegidos como prioritarios. Estas elecciones se habían efectuado por las familias por la cercanía del centro a los respectivos domicilios familiares y, en alguno de los casos, también por la cercanía de los colegios a los centros hospitalarios o de salud de referencia de cada uno de ellos.

En todos los casos expuestos, el motivo de la no admisión en los centros solicitados fue por inexistencia de vacantes o por no obtener el solicitante la puntuación necesaria.

Es cierto que la normativa de escolarización no prevé prioridad alguna en el acceso a los centros docentes por motivos de salud, ni en procedimiento ordinario, ni en el extraordinario. Pero precisamente por ello consideramos necesario que la Administración educativa contemplara una respuesta acorde con las excepcionalísimas circunstancias que concurren en estos supuestos.

En nuestra consideración, la prioridad que a estos menores se les debería reconocer para acceder al colegio o instituto que se solicite (en procedimiento ordinario o en procedimiento extraordinario), tiene su fundamento no sólo en razones de humanidad, que ya considerábamos suficientes, sino porque es una obligación legal de los poderes públicos la de procurar a las personas menores que se encuentran en situación de desventaja, sean cuales sean los motivos de ésta (físicos, psicológicos, económicos, familiares, etc.), todos aquellos medios que le permitan la superación de aquellas circunstancias que han dificultado o dificultan su desarrollo personal y social pleno.

Por ello, esta Institución ha demandado una respuesta adecuada a las circunstancias específicas a los alumnos y alumnas que presentan este tipo de dificultades, lo que también haría necesario la adopción de medidas organizativas flexibles que permitieran una escolarización igualmente adecuada.

Como decimos, hemos de congratularnos de que la disposición adicional tercera del proyecto de Decreto, como en la disposición adicional primera de la Orden, respectivamente, se contempla la escolarización prioritaria del alumnado en supuestos excepcionales de enfermedad; incluso se establece la autorización de la ratio para los supuestos en que no existan plazas vacantes en el centros docentes solicitados por las familias.

Otro de los problemas abordados por la Institución, recogido asimismo en los proyectos normativos a los que nos venimos refiriendo es el de la **escolarización de los niños y niñas prematuros**.

En este caso, los ciudadanos venían demandando la necesidad de que por el gobierno de la Junta de Andalucía se procediera a regular la escolarización de los niños y niñas nacidos prematuramente, de modo que se produzca conforme a la edad corregida, esto es, la que tendrían si hubieran nacido a los 9 meses, y no conforme a la edad real del nacimiento, ocurrido antes de lo que hubiera correspondido.

La razón de esta demanda es clara: los niños que tendrían que haber nacido a primeros de año, pero finalmente lo hicieron a finales del año anterior, se ven obligados a iniciar su escolarización un curso por delante de lo que les corresponde, con las dificultades que ello conlleva para cualquier menor, y particularmente para estos niños y niñas por el desfase madurativo señalado. Esto les supone un enorme esfuerzo de integración social y de aprendizaje, al coincidir con compañeros con un desarrollo físico, social y madurativo mayor, lo que puede provocar que sufran bloqueos emocionales y de aprendizaje. Además, en muchos de estos casos, los niños requieren de apoyos educativos que no necesitarían si se permitiera escolarizarlos junto a sus iguales.

Afortunadamente, tanto en la disposición adicional cuarta del proyecto de Decreto, como en la disposición adicional segunda de la Orden, respectivamente, se contempla la escolarización del alumnado en supuestos de prematuridad extrema, considerándose como tal aquellos niños y niñas que hubieran nacido antes de la semana 28 de gestación, (queja 19/4765 y queja 19/4835).

Por último, hacemos referencia a la toma en consideración por la Administración educativa del criterio de esta Institución, recogido en una Sugerencia respecto de la **prioridad en el acceso a los centros escolares de los hijos e hijas víctimas de terrorismo**, un beneficio que se contempla en la educación infantil pero no para el resto de las enseñanzas obligatorias.

En efecto, el Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil (0-3 años), establece la prioridad en el acceso a los hijos e hijas víctimas de terrorismo. Sin embargo, dicha prioridad no se contempla en el Decreto 40/2011, de 22 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato.

Pues bien, si lo pretendido tanto en nuestro Estatuto de Autonomía, como en otras leyes andaluzas, es facilitar a estas personas la superación de las secuelas físicas, psíquicas o económicas, así como mostrar el reconocimiento y solidaridad en orden a manifestar un reconocimiento que, sin duda, merece su esfuerzo, no resulta razonable que la diferencia en cuanto a la prioridad o no en el acceso se haga depender del nivel educativo del alumno.

Por esta razón, formulamos a la Consejería de Educación la Sugerencia de que se promoviera la modificación del artículo artículo 26 del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, para que se incluyera como criterio de prioridad en la admisión del alumnado la condición de víctima de terrorismo, de manera que sus solicitudes sean atendidas con carácter preferente y anterior al comienzo del procedimiento de admisión del alumnado en las restantes plazas vacantes, siempre que el centro docente solicitado se encuentre dentro de la zona de influencia del domicilio familiar o laboral.

Aceptada nuestra propuesta, si bien con alguna matización, en el artículo 10.2.h del proyecto de Decreto se ha incluido, como criterio de admisión, el que el alumno o alumna sea familiar hasta el segundo grado de consanguinidad de una persona víctima de terrorismo, valorándose estas circunstancias, según el artículo 28, con dos puntos, ([queja 19/1438](#)).

Por otro lado, hemos de referirnos a las especiales circunstancias que concurren en **el proceso de escolarización de alumnos que han sido adoptados**. Citemos un ejemplo. Un matrimonio se encontraba en proceso de adopción de un menor pero que todavía llevaba los apellidos de su familia biológica. Los adoptantes solicitaron que los datos del niño no se publicaran en las listas de admitidos en el centro docente que habían solicitado para su escolarización, puesto que de publicarse podría ponerse en riesgo la seguridad del pequeño, pero el colegio se negaba a no publicar los apellidos del menor salvo que lo ordenara la autoridad judicial competente.

Lo paradójico era que la publicación o no de estos datos era una decisión que se hacía depender exclusivamente de la decisión de cada centro escolar, no existiendo un protocolo o unas instrucciones que uniformaran la actuación de todos los colegios.

La Dirección General de Planificación y Centros indicó que el único criterio que se seguía en los centros docentes era el de publicar los apellidos biológicos excepto en el caso de que un mandamiento judicial ordenara lo contrario, sin que tuviera conocimiento de que en ningún centro se actuara de otra manera. Y ello porque el procedimiento de escolarización es un procedimiento de concurrencia competitiva, garantizando el artículo 53 de la Ley 39/ 2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el derecho de las personas interesadas en un procedimiento a estar informadas sobre el mismo y a tener acceso a los datos obrantes en el expediente administrativo correspondiente.

También justifica el señalado centro directivo este proceder teniendo en cuenta que las personas solicitantes han de conocer los criterios y puntuación asignada a todas las participantes, por lo que el artículo 11 de la Orden de 24 de febrero de 2011, establece el procedimiento de publicación, en el tablón de anuncios del centro docente, del listado de solicitudes presentadas y la puntuación asignada a cada una de ellas, el cual debe permanecer expuesto en el mismo hasta la finalización del trámite de audiencia. De igual forma, el artículo 13.3 de la mencionada Orden establece que la resolución de admisión se publicará en el tablón de anuncios del centro, contendrá la relación de alumnado admitido y no admitido y permanecerá expuesta en dicho tablón hasta la terminación del plazo de presentación de recursos y reclamaciones.

En cualquier caso, añadía la Dirección General, las familias acogedoras o guardadoras siempre han contado con la posibilidad de solicitar al juzgado correspondiente la no publicación de los datos personales de los niños o niñas en protección si entendían que concurrían circunstancias que, por el interés de los mismos, así lo aconsejaban.

Sea como fuere, lo cierto es que en los borradores de los nuevos textos normativos que regularán el procedimiento de admisión y matriculación del alumnado a partir del curso escolar 2020-2021, se recoge expresamente la posibilidad de oposición a la publicación de los datos personales del alumnado en general durante dicho procedimiento, siempre que se aleguen motivos fundamentados y legítimos relativos a su concreta situación personal.

Así, en los listados que los centros publiquen en lugar de los datos denominativos del alumno o alumna, figurará información artificial, determinada conforme a medidas técnicas y organizativas apropiadas, como la «seudonimización», que permita su identificación y garantice la protección de sus datos personales, debiéndose llevar a cabo las adaptaciones del sistema de información “Séneca” que para ello resulten necesarias.

Se entiende por seudonimización el tratamiento de los datos personales sin los datos identificativos del interesado, sustituyendo el nombre, por ejemplo, por un código o por un identificador numérico, es decir, cambiar los datos personales por seudónimos, de modo que sólo la persona interesada conozca el que le corresponde, (queja 19/1723, queja 19/1812 y queja 19/4812).

Traemos a colación asimismo los problemas que atañen a **la escolarización de los hermanos y hermanas de partos múltiples en el mismo aula o en aulas diferentes.**

Pues bien, la opción que suelen aplicar los colegios es la de escolarizar a los hermanos y hermanas mellizos u otro familiares en las mismas o distintas aulas es una cuestión que entra dentro del ámbito de la autonomía pedagógica de los centros docentes, por lo que ha de ser éste quien determine si

aplica dicha regla – la de la escolarización separada- o si, por el contrario, hace una excepción a lo establecido en su Reglamento Orgánico.

Resulta complicado decantarse por una opción o por otra. Ahora bien, dejando en manos de cada centro docente el establecimiento de su propio criterio, significa un trato desigual a los afectados dependiendo de aquel en el que se pretenda la escolarización de los mellizos o gemelos.

Es cierto que no hay evidencias científicas que hagan irrefutable o incontestable un concreto modo de escolarización de los mellizos o gemelos, y que, por lo tanto, cualquiera de las dos modalidades -juntos o separados- pueden ser acertadas.

Pero, precisamente por ello, se hace necesario y conveniente atender a las circunstancias especiales de cada caso y contar con el conocimiento y opinión de la familia sobre lo que considera mejor para la educación de sus hijos o hijas.

Por esta razón, nuestra pretensión no es la de que se adopte un criterio u otro, sino que previamente a decidir sobre la modalidad de escolarización de los mellizos o gemelos, por parte de los centros docentes se informe de manera adecuada y suficiente a los progenitores sobre el criterio generalmente establecido, así como que se les permita exponer, en su caso, su discrepancia, aportando cuantas consideraciones y documentación puedan aconsejar un modelo de escolarización distinto a lo propuesto.

En este sentido dirigimos una Sugerencia a la Dirección General de Planificación y Centros para que se dicten las instrucciones a los centros docentes dependientes de la Administración educativa andaluza en orden a tener en consideración la voluntad de las familias en los casos de escolarización de hermanos gemelos o mellizos. Esta resolución ha sido aceptada ([queja 19/1436](#)).

La interpretación que en ocasiones se realiza de las normas sobre escolarización es tan rígida que puede conducir a situaciones indeseadas contrarias al interés superior del alumnado. Así aconteció con una familia que, por motivos de la enfermedad de su hija, hubo de cambiar el domicilio familiar desde Guadix a Granada. Tras el cambio solicitó sendas plazas escolares tanto para la menor como para su otro hijo, resultando que si bien a este se le escolarizó en uno de los centros solicitados como subsidiarios, a su hija no se la reubicó en ningún centro docente por la inexistencia de plaza.

Llegado el mes de septiembre sin que se le hubiera asignado ningún centro a la menor, el interesado acudió personalmente al organismo territorial, encontrándose con la sorpresa de que al tratarse de un cambio de centro docente, pero no habiendo plaza en ninguno de los que había solicitado, su hija debía seguir escolarizada en el centro de origen, es decir, a 70 kilómetros de su nuevo domicilio.

Después de una sucesión de acontecimientos enrevesados, y sin la más mínima voluntad de colaboración por parte de la Delegación Territorial, la niña fue escolarizada en un centro docente de Granada, no contando este, además, con el recurso necesitado por la menor al ser una alumna con necesidades educativas especiales.

Y si bien nos hubiera gustado que unas de las recomendaciones que le formulamos al centro directivo fuera que escolarizara a la menor en el centro docente que le hubiera correspondido desde un principio, el padre de la menor comunicó que su hija estaba muy bien adaptada al centro, por lo que prefería no someter a la alumna a nuevos cambios.

Sin embargo, la menor no estaba siendo atendida conforme a sus necesidades educativas especiales por la ausencia de un profesional técnico de integración social, los docentes y la dirección fueron quienes suplieron esta carencia. Por ello, recomendamos que se dictaran las instrucciones que se

consideran necesarias a la Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Granada para que nombrara a un profesional técnico de integración social en el centro escolar.

También recomendamos que se dictaran las instrucciones a todas las Delegaciones Territoriales para que ante las solicitudes de escolarización que se presenten en procedimiento ordinario, por cambio de localidad de domicilio, se siga su tramitación conforme a las normas establecidas para el procedimiento ordinario de escolarización contenidas en los artículos del 46 al 54 del Decreto 40/2011, de 22 de febrero Decreto 40/2011, de 22 de febrero y, en particular, el artículo 53, en cuanto a que las comisiones de garantías de admisión deberán adjudicar una plaza escolar a los alumnos o alumnas que resultaron no admitidos en el centro elegido como prioritario, de acuerdo con lo que a tales efectos se establezca mediante Orden de la persona titular de competente en materia de educación ([queja 18/5568](#)).

3.1.2.2.3. Instalaciones escolares

Cuando anualmente damos cuenta de las quejas recibidas relacionadas con las infraestructuras escolares sentimos cierta frustración al no poder decir que han disminuido o, al menos, que las tramitadas son por aspectos antes no tratados. Pero es así.

En el informe anual de 2017 aludimos a un cierto desbloqueo en la paralización de obras de mejora y construcción de nuevos centros docentes tras los años de crisis. Sin embargo, desde entonces apreciamos de nuevo lentitud en la respuesta a muchas obras de nueva construcción y de mejora en las instalaciones educativas que llevan años esperando una solución.

Aunque ello no justifica la demora, hemos de tener presente el importante número de centros docentes que se han de atender; la existencia de edificios con más de 30 años de antigüedad; o el crecimiento de población en determinadas zonas o localidades, que exige la construcción de nuevos centros docentes.

La ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera introdujo una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del tratado de funcionamiento de la unión europea. La Ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social.

Esta limitación legal ha sido alegada en reiteradas ocasiones por la administración educativa para justificar las demoras en ejecutar obras en colegios o en la creación de nuevos centros docentes. Según se nos informó, a mayo de 2019, sumaban un total 2.742 actuaciones pendientes de ejecución para las que se precisa una inversión de 835 millones de euros.

Ante estas magnitudes no es posible atender en el mismo momento todas las demandas. Tampoco nadie lo pretende. Sin embargo **nada justifica las demoras en ejecutar obras en infraestructuras que llevan esperando más de diez años.**

Para corroborar lo expuesto traemos algunos ejemplos. El primero de ellos se trata de un colegio situado en la provincia de Málaga, construido en la década de los años 60 del siglo pasado, que no había pasado los test sísmicos, a pesar de estar ubicado en una zona de riesgo. Tampoco cumplía las medidas de seguridad para caso de evacuación, por lo que algunos edificios eran laberintos con una única salida; el techo del gimnasio, de amianto, estaba lleno de goteras; las pistas deportivas, llenas

de grietas y socavones; las cañerías, rotas; y las aguas fecales inundando el suelo de los edificios, por lo que varias zonas estaban hundidas y las paredes sin apoyar en el suelo.

La Agencia Pública Andaluza de Educación (APAE) -antes ISE-Andalucía- tenía elaborado un Proyecto Básico y de Ejecución de Adaptación, cuyo importe de licitación ascendía a cuatro millones de euros, estimándose el plazo de ejecución en 12 meses.

Sin embargo, esos 12 meses se habían transformado ya en siete años sin que, excepto algunas intervenciones puntuales que desde entonces se habían llevado a cabo por parte del propio centro, se hubiera ejecutado esta necesaria obra.

Tras una larga e intensa tramitación de la queja, formulamos a la entonces Delegación Territorial de Educación de Málaga la Recomendación de promover cuantas actuaciones sean necesarias en orden a que, en base a los informes emitidos por la Gerencia Provincial de Málaga de la Agencia Pública Andaluza de Educación y el Proyecto Básico aprobado, se doten presupuestariamente y se establezca un calendario concreto de ejecución de las intervenciones que son necesarias llevar a cabo en el centro educativo en cuestión. Esta resolución ha sido aceptada ([queja 16/6872](#)).

Un segundo caso afecta a un centro de Educación Infantil y Primaria en un municipio de la provincia de Córdoba cuyas instalaciones se encontraban, a juicio del AMPA, en pésimas condiciones. Técnicos de la Delegación Territorial realizaron, tras nuestra intervención, una visita a las instalaciones del centro, recogiendo en su informe una valoración del estado de deterioro de aquéllas, y proponiendo realizar las actuaciones que se consideran necesarias.

Las “caracolas” han venido para permanecer: su implantación se ha convertido en una solución más que en una medida transitoria y de urgencia.

También en este caso formulamos recomendaciones para que se proceda a establecer los contactos que fueran necesarios con la dirección y la AMPA promotora del expediente a fin de determinar, de acuerdo con criterios de prioridad, qué intervenciones se habrían de llevar a cabo para subsanar las deficiencias de instalaciones e infraestructuras puestas de manifiesto. Nuestras recomendaciones han sido aceptadas ([queja 17/5390](#)).

En el tercer ejemplo que citamos, fueron los padres y madres del alumnado de un colegio de educación infantil y primaria de una localidad granadina quienes expusieron su desesperación al comprobar que, a pesar del lamentable estado en el que se encontraba el polideportivo del centro, no se llevaran a cabo ninguna intervención para evitar el peligro que suponía para los menores que diariamente acudían a sus instalaciones.

Sin necesidad de ser expertos en la materia, de la simple vista de los documentos gráficos enviados por los interesados, y de lo que, así mismo, se desprendía de sendos informes municipales fechados en febrero de 2014 y marzo de 2017, respectivamente, el problema no se resolvía con un simple arreglo: había que afianzar el terreno y el muro perimetral.

Ante esta situación, los técnicos municipales reconocieron que era peligrosa la práctica de actividades sobre estas pistas polideportivas y recomendaron su completa demolición y sustitución así como también la del muro afectado.

Sin embargo, la Delegación Territorial de Granada alegó su incompetencia para poder programar la intervención que, obviamente, necesita el centro, dependiendo de numerosos factores que escapaban del ámbito de su gestión, como era la programación que se realizara desde la Dirección General de Planificación y Centros.

En esta tesitura hemos formulado al mencionado centro directivo la Recomendación de que, sin más dilaciones, proceda a programar la sustitución tanto de las pistas deportivas, como la del muro perimetral del centro ([queja 18/5865](#)).

3.1.2.2.4. Convivencia en los centros docentes

Durante 2019 se ha mantenido la tendencia iniciada en el ejercicio anterior respecto de la disminución del número de reclamaciones en esta materia. Tampoco ha existido variación en su contenido: denuncias sobre la incapacidad o, en su caso, desidia, de los centros educativos en atajar el acoso escolar; y, en sentido inverso, disconformidad con las medidas disciplinarias impuestas al acosador o acosadora.

Analizamos con preocupación la **presencia en el fenómeno del acoso escolar de menores con trastornos de conductas**. Niños y niñas que, con probabilidad, no han sido debidamente diagnosticados ni tratados, a los que la principal medida que se les aplica es la correctiva. Son alumnos tachados de violentos sin que nadie parezca darse cuenta de que están mostrando los síntomas de una patología clínica no diagnosticada.

El Decreto 327/2010 y Decreto 328/2010, ambos de 13 de julio, por los que se aprueban, respectivamente, los reglamentos orgánicos de los institutos de educación secundaria y los de las escuelas infantiles de segundo grado, de los colegios de educación primaria, de los colegios de educación infantil y primaria, y de los centros públicos específicos de educación especial, establecen que las normas de convivencia habrán de tener un carácter educativo y recuperador.

En todo caso, establecen ambos Decretos que las correcciones y las medidas disciplinarias a imponer deberán tener en cuenta, entre otras consideraciones, la proporcionalidad con la conducta, la edad del alumno o alumna, así como sus circunstancias personales, familiares o sociales, pudiéndose, a estos efectos, recabar los informes que se estimen necesarios sobre las aludidas circunstancias y recomendar la adopción de las medidas.

Hemos tenido la oportunidad de solicitar información a algunos centros docentes sobre si se han tomado en consideración las circunstancias descritas. La respuesta a esta pregunta ha sido afirmativa pero se ha puntualizado que, en ocasiones, también resulta educativo que en determinado momento al alumnado infractor se le imponga alguna medida disciplinaria para que adquiera conciencia de que su comportamiento deteriora la buena convivencia del grupo y que ha de respetar los derechos de sus iguales ([queja 19/2617](#)).

Otra cuestión objeto de reclamación es el **reiterado uso de la medida de expulsión del centro docente ante problemas de convivencia**.

En estas ocasiones, los propios progenitores, aun admitiendo que las conductas de sus hijas o hijos son merecedoras de esta medida, señalan que la expulsión fomenta la reiteración en las conductas, puesto que en ocasiones esta supone un «regalo» para el infractor ya que le permite no acudir al centro y dejar durante una temporada su principal ocupación.

Lo señalado pone de relieve la oportunidad de que los centros docentes dispongan de aulas de convivencia. Un recurso en el que el infractor debe permanecer obligatoriamente en el centro cumpliendo la sanción impuesta, bajo el control del profesorado, desactivando así la tentación de reincidir en las conductas sancionables ([queja 19/2005](#) y [queja 19/6170](#)).

Traemos a colación asimismo una actuación reseñada en el Informe de 2018 concluida en el presente ejercicio. Se trata de un supuesto de acoso a una docente. La afectada denunció indefensión y la

falta de apoyo ante las agresiones que sufrió de un alumno de la escuela oficial de idiomas donde prestaba sus servicios.

Con nuestras recomendaciones pretendíamos que se adoptaran las medidas necesarias para que los centros docentes y los correspondientes Servicios de Inspección extremen las precauciones a la hora de valorar y calificar los hechos que pudieran dar lugar a la aplicación del Protocolo en caso de agresión al profesorado con toda la rigurosidad correspondiente. Recordemos que este Protocolo se contiene en la Orden de 20 de junio de 2011, por la que se adoptan medidas para la promoción de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y se regula el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas.

De igual manera, demandamos que se dieran las instrucciones precisas para que en caso de incoación del mencionado Protocolo, se deje constancia documental de todo cuanto se actúe, permitiéndose con ello comprobar qué intervenciones son las que se han llevado a cabo, así como contrastar las informaciones que se reciban de las partes implicadas.

Esta recomendación ha sido aceptada por la Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Sevilla ([queja 16/6341](#)).

3.1.2.2.5. Servicios Educativos complementarios

Son frecuentes **las quejas sobre la escasa calidad de los menús servidos en determinados centros**. Esta ausencia no está referida a las materias primas o productos que se usan para la elaboración de los menús, sino que son consecuencia de lo que se denomina «línea fría».

Este sistema, utilizado por las empresas concesionarias del servicio, preelabora los alimentos en las cocinas centrales que son después guardados en barquetas y enfriados a menos de 4º C para calentarse de nuevo, a la llegada a los centros, a un máximo de 65º C.

Aunque este procedimiento de conservación no debe alterar la calidad de los productos, a veces ocurren ciertas eventualidades en la cadena de frío que resultan inapropiadas, de modo que los platos no llegan a las mesas en el estado que debieran.

Enlaza esta cuestión con un **considerable aumento de padres y madres que reclaman comedores escolares gestionados por el propio centro**, puesto que cada vez son más conscientes de la importancia de una buena alimentación para la salud y el correcto desarrollo personal y educativo de los escolares a través de recursos más próximos.

Damos la bienvenida, pues, a la iniciativa de la Consejería de Educación y Deporte de modificar los pliegos de contratación del servicio de comedor escolar para introducir nuevos requisitos con el objeto de conseguir una mayor calidad en los menús, evitando en la medida de lo posible estas líneas frías, y facilitando para ello la participación de pequeñas empresas que utilicen productos locales y cocinas situadas más cerca de centros escolares.

El uso del servicio de comedor escolar en supuestos de ruptura familiar también ha motivado alguna queja. Podemos ilustrar el problema con un caso concreto. El interesado compartía con su ex cónyuge la guarda y custodia de sus hijos por semanas alternas. La madre de los menores estaba en situación de desempleo y él ejercía una actividad profesional, por lo que en virtud de las normas que rigen el acceso al servicio de comedor al no estar ambos progenitores trabajando, sus hijos no tenían garantizado el acceso al comedor.

Estas circunstancias determinan que el progenitor que sí tiene una actividad profesional o laboral y cuyo horario es incompatible con el horario de entrada y salida del centro docente durante el que ejerce la custodia de sus hijos, no pueda conciliar la vida familiar con la laboral.

Ciertamente, la situación demuestra que a los progenitores separados con guarda y custodia compartida se les está considerando, de hecho, como si se tratara de una unidad familiar en la que conviven ambos progenitores, cuando en realidad deberían ser tratadas como unidades familiares monoparentales, aunque a «tiempo parcial».

Debería bastar, por lo tanto, con que uno de los progenitores realizara una actividad profesional o laboral para que los hijos e hijas tuvieran garantizado el acceso a los servicios complementarios.

Aun entendiendo que esta interpretación podría resultar un tanto forzada, lo cierto es que de alguna manera **se está perjudicando a aquellos progenitores separados o divorciados que optan por la guarda y custodia compartida**, situación que, además, está llegando a ser la más habitual.

Ante esta tesitura hemos solicitado información de la Dirección General de Planificación y Centros sobre cómo solucionar estas situaciones y sobre cómo deben ser consideradas estas familias a efectos de garantizar a los hijos e hijas el acceso a los servicios complementarios.

El centro directivo argumenta que, dada la diversa casuística, no se ha establecido un criterio interpretativo uniforme al respecto, si bien las Delegaciones Territoriales, a propuesta de los centros docentes, estudian aquellas situaciones que por su singularidad requirieran un tratamiento diferenciado.

Aunque pudiera parecer una solución razonable, más que de flexibilidad, podría hablarse de cierta arbitrariedad. En el caso que nos ocupa, al curso siguiente, la misma Delegación Territorial, siendo las circunstancias del interesado exactamente idénticas, se permitió el acceso al comedor escolar.

Por lo tanto, se hace necesario establecer unos criterios uniformes, no sólo para que las Delegaciones Territoriales apliquen siempre el mismo, sino que para que todas y cada una de ellas apliquen idénticas directrices (queja 19/0410).

3.1.2.2.6. Equidad en la educación

La equidad en la Educación hace referencia al tratamiento igualitario, en cuanto al acceso, permanencia y éxito en el Sistema educativo para todas las personas, sin distinción de género, etnia, religión, condición personal, social, económica o política. Significa garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental a la Educación consagrado, entre otros instrumentos jurídicos, en la Declaración de Universal de los Derechos Humanos y en nuestra Constitución Española.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la equidad en la Educación tiene dos dimensiones. La primera es la imparcialidad, esto es, asegurar que las circunstancias sociales y personales, como el sexo, la condición socioeconómica o el origen étnico, no sean un obstáculo para realizar el potencial educativo. La segunda es la inclusión, es decir, garantizar un estándar mínimo básico de educación para todos y todas.

A continuación se reseñan algunas de las principales intervenciones realizadas por la Defensoría para garantizar el ejercicio del derecho a la Educación del alumnado andaluz que, bien por sus circunstancias personales o bien por sus circunstancias sociales, se encuentra en una situación de desventaja en el acceso, permanencia, o promoción en el Sistema educativo andaluz.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este subapartado diferenciaremos las medidas de equidad en los dos grupos: **educación especial y educación compensatoria**.

Por lo que respecta a la **educación especial**, debemos recordar que conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Educación (artículo 73), el alumnado con necesidades educativas especiales es aquel que requiere, por un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta. Los principios que presiden la escolarización de estos alumnos y alumnas son los de normalización e inclusión.

Estos principios han de ser interpretados de acuerdo con la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, ratificada por España y en vigor desde el 3 de mayo de 2007.

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, se reciben numerosas quejas sobre la disconformidad de las familias con la modalidad de escolarización determinada por los profesionales para sus hijos y, sobre todo, carencias o insuficiencias de recursos personales para la debida atención de este alumnado especialmente vulnerable, han constituido las principales reclamaciones de padres y madres.

Por regla general, las familias suelen expresar su **rechazo cuando la decisión que se adopta por los Equipos de Orientación Educativa es una modalidad de escolarización menos integradora**, es decir, el dictamen de escolarización elaborado por aquellos contiene la propuesta de que el menor acuda a un aula específica dentro de un centro ordinario (modalidad C) o se deriva a un centro específico de educación especial (modalidad D).

Se trata de una cuestión ciertamente compleja por cuanto la decisión señalada se adopta por profesionales sobre la base de criterios estrictamente técnicos. Siendo ello así esta Institución tiene poco margen de intervención para supervisar la idoneidad o no de tales acuerdos. Ello no impide para que analicemos que el señalado acuerdo se adopta siempre en interés superior del alumnado y no dictado por los medios o recursos existentes en los centros docentes.

La insuficiencia de medios en los colegios nunca puede servir de fundamento para denegar el acceso de un alumno o alumna con discapacidad a un recurso más inclusivo dentro del sistema ordinario, en igualdad de condiciones y en la comunidad en la que vive. Caso contrario se estará vulnerando el derecho de este alumnado a una educación inclusiva, en los términos que señalan las leyes educativas y la Convención de las personas con discapacidad de la ONU.

Recordemos que la señalada Convención obliga a los Estados, respecto del alumnado con discapacidad, a que hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales, a que se le preste el apoyo necesario en el marco del sistema general de educación para facilitar su formación efectiva, y a que se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

Por otro lado, hemos de tener en cuenta las garantías que se otorgaron a las familias en el año 2015 para recurrir las decisiones sobre las modalidades de escolarización. En efecto, tras la publicación de las Instrucciones de 22 de junio de 2015, de la Dirección General de Participación y Equidad, por las que se establece el protocolo de detección, identificación del Alumnado con Necesidad Específica de Apoyo Educativo y organización de la respuesta educativa, actualizado por otras Instrucciones de 8 de marzo de 2017, se instauró un procedimiento específico de reclamación contemplado en instrucción 4 apartado 6 de aquellas.

En este contexto, han sido varias las intervenciones realizadas por la Institución supervisando a la Administración educativa en el cumplimiento de las normas que rigen dicho procedimiento de reclamación de los dictámenes de escolarización (quejas 19/0968, queja 19/2384, [queja 19/2385](#), 19/5142 y 19/2384 entre otras).

Como viene siendo práctica habitual en los últimos años, el mayor número de reclamaciones en el ámbito de la educación especial va referido a la **ausencia o escasez en los centros docentes de profesionales para la debida atención del alumnado con necesidades educativas especiales**.

De nuevo, los profesionales técnicos de integración social -antiguos monitores de educación especial- centran las demandas familiares. Y no sólo la inexistencia del recurso en un centro docente determinado sino especialmente por la insuficiencia horaria que dichos profesionales permanecen en los centros durante la jornada escolar. Una insuficiencia que en muchas ocasiones es reconocida por las propias delegaciones territoriales argumentando que la adjudicación de más o menos horas de presencia de estos profesionales se hace depender de las decisiones que al respecto se realicen desde los órganos centrales de la Consejería de Educación.

En efecto, algunos entes territoriales no han dudado en poner de manifiesto la ausencia de asignación de recursos suficientes para atender todas las necesidades del alumnado con discapacidad, lo que les obliga a realizar una redistribución de las horas de los profesionales técnicos de integración social entre todos los colegios e institutos de la provincia que impide que aquellos puedan permanecer durante la jornada escolar en los distintos centros docentes. La única solución al problema pasa por nuevas actividades de planificación de los órganos centrales de la Administración que permitan conceder más recursos para atender a la demanda ([queja 19/1234](#) y [queja 19/2258](#)).

Estas restricciones horarias en ocasiones son determinantes para padres y madres a la hora de elegir el centro donde escolarizar a sus hijos con necesidades educativas especiales. Algunas familias se han visto abocadas a cambiar a los menores de colegio, a pesar de encontrarse perfectamente integrados o que éste se ubique en un lugar próximo al domicilio familiar. El cambio se realiza porque en el otro colegio el profesional de integración social tiene una mayor presencia horaria y, por tanto, puede satisfacer mejor las necesidades especiales del alumno (queja 19/5088).

Un elevado número del alumnado escolarizado en los centros específicos de educación especial suele padecer **graves patologías que hacen necesaria la presencia en estos recursos educativos de personal sanitario**. Se trata éste de un asunto ampliamente tratado en el informe que esta Institución, en su condición de Defensor del Menor de Andalucía, elaboró sobre los [centros específicos de educación especial. centros específicos de educación especial](#).

Durante 2019 hemos tenido ocasión de incidir de nuevo en este aspecto tras la investigación de oficio iniciada cuando conocimos el fallecimiento de un menor en un centro específico de la provincia de Cádiz. El fatal desenlace se produjo tras sufrir un alumno de 14 años una crisis de convulsiones en las instalaciones del propio centro docente, a pesar de que el profesorado ejecutó técnicas de reanimación hasta la llegada del equipo médico. El AMPA llevaba más de cinco años reclamando la presencia de personal sanitario que atendiera las graves patologías y enfermedades que padecen algunos alumnos y alumnas que acuden a este colegio.

Hemos sido informados de que, concedores de la conveniencia de contar con este tipo de personal, por las afecciones que padecen muchos de los alumnos de estos centros, la Delegación Territorial de Educación está manteniendo contactos con la Delegación Territorial de Salud para conseguir atención puntual de enfermeros o enfermeras en algunos centros concretos como es el caso del centro donde se produjo el fallecimiento.

Por otro lado, hasta no hace mucho tiempo, la atención educativa que recibían los niños con enfermedades muy graves venía siendo prestada en los centros hospitalarios, ya que aquellos pasaban ingresados gran parte de su existencia o, en el mejor de los casos, se proporcionaba atención educativa domiciliaria en los periodos de tiempo en los que el niño o niña no se encontraba hospitalizado.

Por fortuna, los avances médicos y tecnológicos están permitiendo que estos alumnos puedan, con muchas dificultades y superando grandes retos, acudir a los centros educativos. El problema es que los colegios e institutos no disponen de recursos necesarios para su debida atención asistencial. Tampoco están presentes estos profesionales en los servicios complementarios de comedor o transporte escolar.

Citemos un ejemplo. Se lamentaba una familia de la ausencia de cualificación profesional necesaria de la persona contratada por la Administración educativa para realizar la labor de acompañamiento durante el trayecto escolar en ambulancia que diariamente debe realizar su hija, dadas sus graves patologías.

Desde luego los padres no demandaban nada graciable sino el reconocimiento de un derecho. En efecto, el Real Decreto 443/2001 de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores dispone que siempre que se transporte alumnos de centros de educación especial se deberá contar con acompañante con la calificación laboral necesaria para la adecuada atención a este alumnado de necesidades educativas especiales. También el Decreto 287/2009, de 30 de junio, por el que se regula el servicio de transporte escolar en los centros docentes establece que cuando se transporte alumnado de centros específicos de educación especial, la función de acompañante será realizada por un monitor o monitora de educación especial con destino en el centro, si lo hubiere. En caso contrario la persona acompañante deberá contar con la cualificación laboral necesaria para la adecuada atención a este alumnado.

Tras nuestra intervención el asunto se resolvió satisfactoriamente con la contratación por parte de la entidad adjudicataria del servicio de acompañantes de transporte escolar de una persona con la capacitación exigida para la atención a la alumna ([queja 18/6852](#)).

En el ámbito de la educación especial señalar finalmente las actuaciones mediadoras realizadas para fomentar la creación de un aula específica en en el entorno del Bajo Andarax. Se trata de un asunto cuya preocupación era compartida por los representantes del ayuntamiento de Gádor y por los propios responsables de la Delegación Territorial de Educación.

En una sesión realizada por el área de Mediación de la Institución -de la que se dará cuenta con mayor amplitud en el capítulo 2 de este Informe- se puso de manifiesto que la decisión de establecer o no un aula específica en una determinada zona geográfica, son criterios técnicos objetivos, que atienden no obstante las especiales circunstancias de cada alumno y alumna afectados.

Por ello, obtuvimos el compromiso de analizar el alumnado y sus necesidades para el próximo curso escolar 2020-2021, con la intención de que si fuera posible, se instale un aula específica en la zona, lo cual dependerá del cumplimiento de tales criterios ([queja 19/1235](#)).

Sobre la **educación compensatoria**, hemos de destacar que tradicionalmente vivir en el medio rural ha constituido una fuente de desventaja en el ámbito de la educación. Aunque es innegable los avances experimentados en los últimos tiempos para mejorar las comunicaciones y el progreso socio económico, lo cierto es que en determinadas zonas de nuestra Comunidad Autónoma el acceso a la Educación de los niños y niñas residentes en las mismas presenta muchas dificultades, siendo acreedores, por tanto, de acciones compensatorias.

El diseño de ese sistema educativo se vuelve un factor estratégico para alcanzar sus objetivos y, entre los factores que se deben abordar, el territorio y la población son conceptos que condicionan la ordenación de los recursos necesarios para lograr la propia efectividad del Sistema.

De ahí que los **fenómenos relacionados con la despoblación están afectando de manera grave a los objetivos de lograr una implantación general y normalizada de los recursos educativos en el territorio de Andalucía**. Las zonas que padecen esta pérdida del elemento humano y de población infantil ven amenazada la presencia de recursos educativos o gravemente afectada la dotación de estos medios.

La despoblación pone en riesgo el derecho de los niños a acceder a la educación en su propio entorno social y geográfico.

De un somero análisis de datos facilitados por el INE, podemos concluir que la mitad de los 8.100 municipios españoles están en riesgo de extinción a medio o largo plazo por no alcanzar el millar de habitantes. Esta preocupación a nivel nacional se materializó en la aprobación del Real Decreto 40/2017, de 27 enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se regula su funcionamiento, correspondiéndole la elaboración y el desarrollo de una estrategia nacional frente al reto demográfico así como aquellas tareas que contribuyan a dar respuesta a la problemática del progresivo envejecimiento poblacional, del despoblamiento territorial y de los efectos en la población flotante.

La existencia en Andalucía de zonas y comarcas geográficas con una bajada de población es un hecho constatable según un reciente informe de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). Las zonas escasamente pobladas (menos de 50 hab./km²) ocupan el 65,92 por 100 del territorio andaluz. El 14,36 por 100 del territorio está muy escasamente poblado, 73 municipios están por debajo de 8 hab./km². Aproximadamente, el 70 por 100 de los municipios andaluces (534) han perdido población con respecto al año 1960. La mitad de los municipios andaluces, 389, está perdiendo población en el siglo XXI, el 90 por 100 de ellos son municipios rurales de menos de 5.000 habitantes.

Este escenario es el que enmarca las **graves dificultades que asume la organización educativa para poder cumplir con su irrenunciable compromiso de garantizar el derecho a la Educación en las zonas rurales amenazadas por la despoblación**.

Ciertamente se han dado pasos organizativos para abordar esta situación; y citamos el Decreto 29/1988, de 10 de febrero, sobre constitución de Colegios Públicos Rurales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, desarrollado por Órdenes de 15 y 26 de abril de 1988 sobre creación de Colegios Públicos Rurales en el marco de determinados planes sobre la educación rural.

En este contexto, desde la Defensoría **consideramos necesario analizar** con especial atención las consecuencias de estos procesos de despoblamiento de muchas zonas rurales de Andalucía y **los evidentes impactos que ello provoca en las necesidades educativas** de estas personas que, sencillamente, aspiran a merecer los servicios y políticas públicas que garanticen su permanencia en sus territorios en igualdad de condiciones que el resto **del alumnado**.

Las poblaciones sin renovación generacional, los pueblos y aldeas sin niños son el anticipo de la desaparición de estos espacios habitados que hacen sostenible el territorio: Recreos mudos, pueblos muertos.

Una escuela puede ser el elemento que garantice no sólo el respeto a los derechos constitucionales, sino, sencillamente, la razón de permanencia de la vida en un pueblo. Pocas veces el escenario

educativo por excelencia adquiere un potencial de acogimiento, integración y anclaje de la población en su entorno natural.

Por ello nuestra atención ante este complejo problema debe enfocar su trabajo, preferentemente, en los centros educativos de estos entornos, es decir, los Colegios Públicos Rurales de Andalucía (CPR).

Consciente de ello, en 2019 hemos iniciado los trabajos preparatorios para la elaboración de un **informe especial sobre esta realidad** ([queja 19/6853](#)).

Otras actuaciones en materia de Educación compensatoria están relacionadas con las becas y ayudas al estudio.

En cuanto a las becas, recibimos quejas referidas tanto a la convocatoria anual realizada por el Ministerio de Educación y Formación Profesional y gestionadas íntegramente por la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, como respecto de las Becas 6000, convocadas por la Administración autonómica.

Respecto de las primeras, persisten las reclamaciones por **retraso en su abono**. En numerosas ocasiones el origen de esta disfunción se encuentra en el convenio que se suscribe entre el Ministerio y la Junta de Andalucía para que ésta última se encargue de su gestión. No son pocas las voces que cuestionan dicho sistema de gestión por considerar que la existencia de una administración “intermediaria” contribuye a la demora de la tramitación de las solicitudes y, por tanto, a su pago. Incluso este mismo sector aboga por la supresión del dicho convenio, de modo que proponen que sea el Ministerio directamente quien gestione las becas y las pague a los beneficiarios.

En nuestra consideración, no es necesario prescindir del convenio, basta con **implementar medidas que hagan posible una mayor agilidad en la gestión y tramitación**, lo que podría adelantar su liquidación y pago a las personas beneficiarias.

Cierto es que **en los últimos años se han mejorado y acortado los tiempos de espera** del cobro de la ayuda y que no son numerosos los expedientes en los que se ha producido alguna incidencia. Así, escasa diferencia se producen entre comunidades autónomas que tienen suscrito un convenio de gestión con el Departamento ministerial respecto de otras que carecen de esta herramienta.

El problema más acuciante en la materia que abordamos está en la resolución de los recursos contra la denegación de las becas. De la tramitación de las quejas hemos detectado la existencia de un retraso acumulado de aproximadamente tres años, y en todas las ocasiones en las que hemos formulado (...) a la Dirección General General de Atención a la Diversidad, Participación y Convivencia Escolar la respuesta ha sido que los recursos se resuelven atendiendo al artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por estricto orden de incoación.

Estas circunstancias nos han llevado a formular en reiteradas ocasiones recordatorio de deberes legales y recomendación pero mucho nos tememos que, de no destinarse más recursos personales de los que ahora se dispone, se perpetuarán los retrasos en la tramitación de los recursos ([queja 19/5023](#)).

3.1.2.2.7. Formación Profesional

La temática de las quejas relativas a estas enseñanzas han sufrido escasa variación respecto de ejercicios anteriores. Es así que **la ausencia de plazas para atender la demanda, especialmente en determinados ciclos formativos**, constituye el asunto más relevante en la materia.

El acceso del alumnado con discapacidad a las Enseñanzas de Formación Profesional ha motivado asimismo la intervención de esta Institución. Dicho sistema de acceso se encuentra regulado en la Orden de 1 de junio de 2016, por la que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes para cursar ciclos formativos de grado medio y de grado superior, sostenidos con fondos públicos, de formación profesional inicial del sistema educativo

Según esta norma, el sistema establecido de acceso se realiza a través de un cupo específico para este alumnado, y en caso de no existir plazas suficientes, se efectuará un sorteo entre los aspirantes.

Sobre este asunto dirigimos en 2017 una **Sugerencia** a la entonces Secretaría General de Educación y Formación Profesional para que modificara la Orden de referencia de modo que **cuando no existan plazas suficientes para el alumnado que pretenda acceder a las plazas reservadas para alumnos afectados por discapacidad se tenga en cuenta el expediente académico de los aspirantes y no se atiende al resultado de un sorteo**. De este modo tendrá preferencia el alumnado con mayores calificaciones, introduciendo con ello un elemento más objetivo que el azar de un sorteo.

Esta Sugerencia fue aceptada por la administración educativa pero en el curso escolar 2018-2019 continuábamos recibiendo reclamaciones de ciudadanos que evidenciaban que, hasta aquel momento, no se había cumplido nuestra resolución.

Tras diversas actuaciones para comprobar las razones de la demora en poner en práctica nuestra resolución, recibimos una nueva respuesta de la Consejería -abril de 2019- señalando que tras el reciente cambio de gobierno en la Junta de Andalucía se era consciente de la necesidad de llevar a cabo una actuación precisa en esta materia, con objeto de lograr la adecuada integración en sistema educativo de las personas con discapacidad. Se apuntó asimismo la posibilidad de atender casos excepcionales con objeto de favorecer la mencionada integración sin que ello suponga necesariamente la modificación de dicha Orden de 2016.

Esta Institución promueve y avala las actuaciones que faciliten el acceso o la continuidad del proceso formativo del alumnado con discapacidad. Ahora bien, nos preocupaba el modo en que iban a ser atendidos esos casos excepcionales a los que se refería la Administración. Y ello porque no podemos olvidar que cualquier proceso de concurrencia competitiva, como es el de escolarización, debe regirse por los principios de transparencia y objetividad. Siendo ello así, demandamos información sobre las instrucciones elaboradas para determinar los criterios a seguir en estos supuestos de excepcionalidad.

Hemos sido informados por la Consejería de que en el presente curso académico 2019-2020 el número de personas solicitantes que opta por el cupo de reserva de personas con discapacidad en las Enseñanzas de Formación Profesional supera el 95%. Se indica, además, respecto de los criterios para favorecer la escolarización de solicitantes por el cupo de discapacidad, que a estos alumnos se les permite el acceso además de por dicho cupo por el de aquel asociado al requisito de acceso presentado por el solicitante.

Esta última información parece apartarse del criterio anterior de la Administración que apuntaba la posibilidad de resolver los supuestos excepcionales y hemos de entender, también, que no existe intención, en principio, de modificar la Orden de 2016 antes mencionada.

En este contexto, continuaremos prestando una singular atención en sucesivos procesos de escolarización al funcionamiento del señalado sistema de acceso a las enseñanzas de formación profesional para el alumnado con discapacidad hasta tanto las demandas del alumnado que deseen optar a esta tipo de enseñanzas sean cubiertas en su totalidad ([queja 18/3788](#)).

3.1.2.2.8. Enseñanzas de Régimen Especial

Un importante número de reclamaciones en este ámbito versan sobre **la ausencia de cobertura de plazas vacantes de profesorado en algunos conservatorios** de la comunidad autónoma, lo que viene provocando que el alumnado se vea privado de su derecho a recibir las enseñanzas durante un prolongado espacio de tiempo.

Así ocurrió, por ejemplo, en el Conservatorio Superior de Danza de Málaga, donde en el mes de febrero de 2019, bien avanzado el curso, aún quedaban vacantes docentes sin cubrir. En concreto eran tres vacantes, pero si por el número pudiera parecer un problema menor, dos de ellas se correspondían con un total de 15 asignaturas y la tutoría de cinco Trabajos de Fin de Estudios; y la tercera, una plaza correspondiente a Música, correspondía a siete asignaturas y la tutoría de dos Trabajos de Fin de Estudios.

Esta anormal funcionamiento se prolongó hasta abril, por lo que nos dirigimos a la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa exigiendo que a la mayor brevedad se diera solución al problema planteado, puesto que el alumnado no había podido ser ni evaluado ni calificado hasta ese momento, poniendo en riesgo la superación del curso y, en el caso del alumnado de 4º curso, la obtención de su título.

Obviamos la respuesta que el centro directivo nos envió, puesto que a tenor de su contenido pareció no entender la situación que se planteaba, pero lo que sí hemos de resaltar es que la solución vino de la mano del profesorado existente en el centro. Estos profesionales, mostrando un sincero interés y empatía con el alumnado, organizó la impartición de las asignaturas semestrales todavía no impartidas, haciendo posible que, finalmente, todo el alumnado que lo deseó se pudo presentar a los exámenes de la convocatoria ordinaria de junio.

Citamos finalmente nuestras actuaciones para que **la normativa reguladora de las Enseñanzas de Régimen Especial de Música, Danza y Arte Dramático contemple las adaptaciones que se han de realizar en las pruebas de acceso y el establecimiento de un cupo de reserva para alumnos o alumnas con discapacidad**. Una intervención que venimos reclamando desde el año 2017 ([queja 17/0976](#)).

Pues bien, a pesar de nuestra insistencia, sólo en cuatro conservatorios se han implantado las medidas que proponemos, beneficiándose de las mismas 16 alumnos o alumnas. Hemos de resaltar, sin necesidad de añadir ningún comentario sobre el impacto de este programa, que según los datos facilitados por la Consejería de Educación y Deportes, han sido 39.800 los alumnos y alumnas matriculados en este tipo de enseñanzas.

No entendemos la demora en poner en práctica las medidas que proponemos. Respecto de la reserva de plazas para el alumnado con discapacidad es una acción que no conlleva coste alguno, puesto que no se trata de crear nuevas plazas sino de que un porcentaje de ellas se reserven al fin pretendido y que, de no ocuparse, pasen al cupo general, tal y como ocurre en el resto de enseñanzas.

Así mismo, en cuanto a la adaptación de las pruebas de acceso y la atención a este alumnado durante su permanencia, hablamos de realizar ajustes razonables conforme a la definición que de éstos se realiza en el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas Con Discapacidad y Protocolo Facultativo de Naciones Unidas, es decir, aquéllas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Las adaptaciones en estos términos no requieren una capacitación específica en la formación del profesorado para el ejercicio de la docencia en las enseñanzas de régimen especial para alumnado con discapacidad. Tampoco esto, por lo tanto, supondría en ningún caso el incremento del coste antes señalado.

En nuestra consideración, por lo tanto, la Sugerencia en su día realizada por esta Institución no sólo mantiene hoy su plena vigencia, sino que no admite ya más demora en su aplicación.

3.1.2.6 Derecho a recibir protección de los Poderes Públicos

3.1.2.6.1 Infancia y adolescencia en situación de riesgo

...

También se reciben **quejas procedentes de la dirección o profesorado de centros escolares** quienes, por su relación directa con los menores, obtienen indicios de posibles situaciones de desatención. Muy representativa es la [queja 19/1715](#) en la que el Director de un centro escolar de un barrio de las afueras de Sevilla capital nos denunciaba la situación de riesgo severo de un alumno, y solicitaba por ello la intervención del Defensor del Menor ante lo que consideraba pasiva intervención de los servicios sociales de zona y del Ente Público de Protección de Menores. Nos decía que la situación del menor era insostenible puesto que el mismo alumno relataba como en su domicilio familiar y en su presencia, se consumían grandes cantidades de alcohol y drogas por parte de sus progenitores y amistades, y ello hasta altas horas de la noche, lo cual impedía su descanso y desarrollo como un niño normal de su edad.

En el curso de nuestra intervención recibimos un informe del Ente Público comprensivo de las actuaciones realizadas al respecto, que culminaron con la emisión de una resolución, por parte de la Comisión Provincial de Medidas de Protección, por la que se declaró su situación de desamparo y, en su virtud, la Junta de Andalucía asumió su tutela. A continuación, como primera medida de protección acordó su ingreso en un centro residencial de protección de menores.

...

3.2 Consultas

3.2.2 Temática de las consultas

3.2.2.2 Derecho a la Educación

En materia de educación han sido 631 las consultas que hemos atendido en este año 2019. La mayoría hacen referencia a problemas o discrepancias con respecto a la escolarización del alumnado y la falta de medios personales y materiales para atender la demanda de menores que necesitan una educación especial y compensatoria.

La **falta de monitores en los centros de educación especial** ha sido uno de los temas que nos ha llegado a la oficina de información. Por ejemplo, en nuestra visita a Loja, los padres de una Asociación de Padres y Madres de Alumnos (AMPA) nos denunciaban *“la falta de profesor de Pedagogía Terapéutica en el centro escolar. Al actualizarse el censo del colegio no aparecen todos los menores con necesidades educativas especiales y el horario de atención se ha visto disminuido por lo que consideran que los menores no se encuentran correctamente atendidos. Se han dirigido a dirección e inspección sin obtener respuesta. Los*

padres están muy agobiados por la situación. El colegio tiene dos aulas específicas, una de ellas de autismo, donde hay 11 niños. Llevan varios años con dos monitoras, una de ellas a tiempo parcial. Han presentado escrito a la Delegación y solicitan nuestra intervención”.

En ocasiones, los padres nos transmiten que los monitores de educación especial deben ser compartidos entre varios centros, de manera que tienen un horario de atención fraccionado en un sitio u otro, con la posibilidad de que los menores puedan quedar desatendidos.

En otros casos los monitores de los centros escolares son contratados por el Ayuntamiento, en el marco de su propia iniciativa, lo que puede generar protestas ante una supuesta discriminación entre centros en una misma localidad o de otros Ayuntamientos que no pueden alcanzar a prestar ese servicio añadido.

La falta de atención y de recursos tanto humanos como materiales para atender a alumnos con dificultades especiales también es uno de los temas más frecuentes de consultas e inquietud por parte de los familiares. Así, una asociación de familiares de menores autistas nos denuncia que la Consejería de Educación no contesta a los escritos presentados denunciando la falta de recursos tanto humanos como materiales para atender a estos alumnos.

Con respecto a las **becas** de ayudas, este año nos ha llegado una consulta sobre el tratamiento que se les está dando a los ingresos derivados de las ayudas al alquiler, que al ser imputados a rentas del patrimonio, está motivando que sean denegadas becas para menores con necesidades especiales, ya que contabilizarlo de dicha forma impide la aprobación de dichas becas.

Con respecto a la **escolarización** persisten las consultas de familias que interesan información para afrontar el proceso de escolarización de sus hijos e hijas o para reaccionar ante lo que consideran situaciones injustas.

También son frecuentes las consultas que nos llegan en las que padres y madres relatan la imposibilidad con la que se encuentran para escolarizar a sus hijos en los centros que deseaban, incluso en los existentes en el área de influencia en la que se encuentra su vivienda habitual; o sus quejas por no poder escolarizar a sus hijos en el mismo centro con el consiguiente problema y dificultad para conciliar la vida laboral y familiar. Así una familia nos expone que tienen dos hijos y que a cada uno lo han ubicado en un centro escolar, a casi 3 kilómetros de distancia entre ellos. Además la familia tenía problemas de salud con lo que les resultaba muy dificultoso el traslado de sus hijos. En otro caso se trataba de una familia con tres hijos menores de edad y que habían escolarizado a cada uno en un centro distinto.

En todos estos supuestos, se da cuenta a las personas consultantes de la posibilidad de hacer valer sus derechos, presentando alegaciones, solicitudes o recursos ante la Administración competente y, en caso de no resolución o que estén en desacuerdo, tienen la posibilidad de hacernos llegar una queja ante el Defensor del Menor de Andalucía si se ha producido algún error o incumplimiento de la normativa en vigor.

En **atención temprana**, los menores son atendidos fuera de los centros escolares de cero a cinco años, pero a partir de los seis años, ya se hace desde el sistema educativo, con el agravio de disponer de menos horas a la semana de profesionales especialistas como es el caso de logopedas. En este caso, se orientará a la ciudadanía a presentar escrito de queja y se valorará desde la Institución caso a caso.

Con respecto a los servicios educativos complementarios, sobre todo comedor y transporte escolar, seguimos recibiendo consultas de familias que muestran su **disconformidad por no conseguir**

plaza en el comedor escolar para sus hijos. Relatamos un ejemplo: *“Soy una madre que vive sola, tengo 30 años y un hijo menor a mi cargo. El padre no me pasa la pensión alimenticia y lo he denunciado, me encuentro en situación de exclusión social y percibo una prestación de 430 euros mensuales. A mi hijo no le han dado una plaza en el comedor escolar y estoy en una lista de suplentes por si hay alguna baja, pero no entiendo porque otros años le han dado plaza y este no”.*

Otras personas se quejan de la **mala calidad de la comida** que se ofrece en algunos comedores escolares: *“Mi hijo tiene que asistir al comedor escolar, y la verdad me angustia escucharlo hablar de la comida que tiene que comerse cada día. Es muy frustrante tener que llevar a mi hijo al comedor cada día. Por tanto quisiera saber qué podía hacer al respecto, si aunque esos menús supuestamente están revisados no es posible hacer inspecciones aleatorias y sin previo aviso, por que como les digo es deprimente”.*

Por parte de algunos ciudadanos nos han llegado consultas mostrando su disconformidad con las actividades confesionales que tienen lugar en un colegio público. Concretamente, una persona nos hizo llegar una queja con respecto a su **discrepancia con celebración de procesiones en colegios públicos de Andalucía**.

La **situación de las aulas, falta de infraestructuras y de adecuación de las mismas** es otro asunto que nos trasladan los ciudadanos. En nuestra visita a Morón de la Frontera, una Asociación de Madres y Padres de Alumnos nos traslada las deficiencias en la instalación eléctrica y la falta de climatización del centro escolar. Se han dirigido en repetidas ocasiones al Ayuntamiento y el asunto sigue sin resolverse.

En la visita a Casares nos reunimos con la AMPA del colegio “Blas Infante”, donde nos exponen la situación actual del CEIP y los motivos por los que Casares-Costa necesita un centro escolar urgentemente. Actualmente el centro tiene todas las clases desdobladas y hay escolarizados 391 alumnos y alumnas. Piden nuestra mediación para que se lleve a cabo el nuevo colegio.

Desde un pueblo de Sevilla una madre de alumnos de secundaria nos dice: *“Los alumnos han estado sin luz ni agua potable, en unos módulos con camiones alrededor por las obras”.* En otro caso nos manifestaban la falta de espacio, se había pasado de 100 a 200 alumnos en un edificio que no estaba adaptado a las necesidades de estos menores.

Esta falta de infraestructura también nos fue trasladada por otros padres, en este caso de un centro que ha incluido por primera vez bachillerato. Han puesto instalaciones provisionales o “caracolas”. Parece ser que el año que viene tendrán que añadir Segundo por lo que necesitarán otro aula más. Sin embargo no parece que vayan a hacer las obras necesarias para adecuar el centro a las nuevas necesidades, por lo que temen que volverán a estar en “caracolas”.

Desde Montilla un grupo numeroso de padres nos denunciaba unas obras, cercanas a un Centro de Atención temprana, que dificultaban la atención y la seguridad de los chicos y los familiares. Lo habían planteado al Ayuntamiento sin obtener respuesta. Eran más de 107 familias. Después de nuestra intervención, se llevaron a cabo medidas para minimizar los problemas que dichas obras pudieran causar a dicho colectivo.

6 CUESTIÓN A DEBATE: ACCESO DE NIÑOS Y ADOLESCENTES A MATERIAL PORNOGRÁFICO EN INTERNET: DE LA PROHIBICIÓN A LA EDUCACIÓN

6.1 Introducción

Cuando hace varias décadas se inició la denominada «**revolución cibernética e informática**» era difícil imaginar el alcance e incidencia que este novedoso fenómeno tendría en el ser humano y en la sociedad. El transcurso del tiempo ha venido a confirmar que su implantación resulta innegable y que **este acontecimiento ha cambiado profundamente nuestra forma de ser, ha modificado nuestro modo de pensar y, singularmente, ha incidido en la forma de relacionarnos.**

Hoy, inmersos en la sociedad de la información como consecuencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), ya no se cuestiona la profunda influencia producida en todos los órdenes, que está cambiando nuestra forma de ver, ser y estar en el mundo. Es cierto que las inmensas potencialidades de este fenómeno auguran que su rumbo es todavía indeterminable, sin embargo, el uso de estas tecnologías **no tiene vuelta atrás y ha pasado a formar parte intrínseca de nuestro desarrollo económico y bienestar social.**

Las TIC han afectado a campos tan diversos como la economía, la política o las relaciones internacionales. No olvidemos que la denominada “globalización” económica viene motivada y está intrínsecamente unida al desarrollo de estas tecnologías, y que la información y la desinformación, como herramientas de acceso y mantenimiento del poder político, han experimentado un desarrollo exponencial con aquellas. Por otro lado, la adscripción o no de un país a los denominados primer o tercer mundo viene cada vez más relacionada con la capacidad de dicho país para acceder y hacer uso de estas tecnologías. Y todos estos factores unidos están determinando **la aparición de un nuevo tipo de ciudadanía y configurando un nuevo modelo de sociedad.**

Las ventajas que reporta el uso de las TIC adquieren un singular protagonismo en la vida de niños, adolescentes y jóvenes. En concreto Internet aporta a los menores de edad múltiples beneficios en sus procesos educativos y formativos, a la vez que posibilita la superación de las desigualdades en el acceso a la información propiciadas por el lugar de residencia o por la existencia de algún tipo de discapacidad. Es, además, un instrumento inigualable para fomentar las relaciones con personas de otros países y culturas, y amplía hasta el infinito las posibilidades de niños y jóvenes de acceder a un ocio creativo.

Pero si las ventajas de Internet son indiscutibles, también lo son los riesgos que para las personas menores de edad se derivan del mal uso de esta potente herramienta. Internet también tiene un lado oscuro y su inadecuada utilización por niños y adolescentes puede perjudicar su desarrollo y su formación además de vulnerar algunos de sus derechos fundamentales como son la intimidad, el honor, o la propia imagen, pudiendo llegar incluso a poner en grave riesgo la vida, la salud o la integridad personal de aquellos. A través de esta potente herramienta niños y niñas pueden ser objeto de acoso en el ámbito escolar (bullying), del mismo modo que corren el peligro de ser víctimas de otros fenómenos altamente perjudiciales como son el sexting o el grooming.

Y muchos de los riesgos señalados pueden estar presentes cuando los menores acceden a contenidos inapropiados a través de la red. En efecto, uno de los peligros más comunes cuando un niño o adolescente navega por Internet es que acceda a material que no es adecuado para su edad, ya sea aquel por su contenido de carácter sexual, violento o relacionado con temas como las drogas, las armas o los juegos de azar, entre otros. **Este acceso al que aludimos no siempre ha de ser voluntario o intencionado** porque, lamentablemente, con mucha frecuencia los niños se encuentran con este tipo de contenidos mientras buscan información para sus tareas escolares o utilizan la red para jugar o ver vídeos.

Las consecuencias que tienen para niños y niñas el acceso a estos contenidos a través de Internet son **bastantes negativas** y van desde daños psicológicos y emocionales hasta el establecimiento de conductas peligrosas y socialmente inapropiadas o daños para su salud física.

En este contexto, abordamos a continuación un fenómeno relacionado con el acceso a material inapropiado por niños y adolescentes y que, según nuestro criterio, precisa de un mayor debate social por el impacto negativo que el mismo está ocasionando en este sector de la población. **Nos referimos al acceso de los menores de edad a contenidos pornográficos a través de Internet.**

Como Institución que tiene la encomienda legal de velar por los intereses y derechos de aquellos que aún no han alcanzado la mayoría de edad y están llamados a conformar la futura sociedad de la información, desde esta Defensoría queremos poner el foco de atención en esta realidad analizando los problemas derivados del acceso de los niños y niñas a material con contenido pornográfico a través de Internet. Pretendemos llamar a la reflexión sobre este fenómeno en auge y analizar aquellas iniciativas necesarias para evitar que las potencialidades y virtualidades que esta tecnología tiene como herramienta para la formación, la educación y el ocio de los menores queden desvirtuadas por el acceso a un material que puede ser contraproducente para su desarrollo.

6.2 Protagonismo de Internet en la formación de niños y niñas

Diversos estudios científicos concluyen que **los seres humanos somos, como individualidad, el resultado de sumar a nuestra herencia genética la educación recibida.** Sin embargo, no parece existir consenso en torno al porcentaje de nuestra personalidad que depende de la genética y el que depende de la educación. Lo que sí parece evidente es que, mientras la ciencia de la genética no avanza más, **la forma más efectiva de influir en los comportamientos y actitudes del ser humano es a través de la educación.** Una educación que debemos entender en su acepción más amplia como un compendio de todos aquellos factores –personales, educativos y sociales– que inciden en la formación de la personalidad de cada individuo, especialmente en el periodo clave de la minoría de edad del mismo.

Durante mucho tiempo y muchas generaciones, de la multiplicidad de factores que ayudan a conformar la forma de ser y de pensar de cada ser humano **se han considerado como esenciales básicamente tres: la familia, la escuela y el entorno social.** Sin embargo, esta situación comenzó a cambiar radicalmente con la aparición de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, de las que Internet se nos presenta como el gran paradigma. Muchos son los estudios que demuestran que las nuevas generaciones están sometidas a una influencia creciente de Internet en su proceso de formación y socialización. **Una influencia en los menores que dichos estudios no dudan en señalar que se equipara o incluso supera a la que reciben de otros sistemas educativos tradicionales como han venido siendo la familia y la escuela.**

También son abundantes las estadísticas que demuestran que niños y adolescentes pasan más tiempo delante del televisor o frente a la pantalla del ordenador que hablando con sus padres, escuchando a sus profesores o jugando con sus amigos. Ello determina que en los momentos actuales **la mayoría de las informaciones que los menores precisan sobre los temas claves para su proceso formativo -ya se trate de religión, sexo, historia o economía- las reciben antes de la televisión o de Internet que de sus padres o sus profesores.**

La influencia que especialmente Internet está teniendo en la educación de niños y niñas se ha ido incrementando de forma exponencial conforme las nuevas tecnologías incrementan su capacidad para estar presentes en todos los momentos y facetas de la vida de los niños y jóvenes. **Esta potente herramienta está sustituyendo, con su omnipresencia, la progresiva ausencia de unas familias cada vez más centradas en su esfuerzo laboral y una escuela que, pese a sus elogiados intentos,**

todavía se muestra incapaz de competir con sus métodos tradicionales de enseñanza frente al deslumbrante mundo que ofrece Internet.

Como hemos señalado en el apartado introductorio, a través de Internet niños y adolescentes acceden sin grandes dificultades a contenidos **que pueden ser calificados de perjudiciales o inadecuados como es el caso de la pornografía**. Pueden acceder a sitios con contenido pornográfico al igual que otros con contenidos violentos, racistas o xenófobos, los que incitan a la drogadicción o la comisión de actos delictivos, los que fomentan la incorporación a sectas destructivas o hacen apología de la bulimia y la anorexia. Y lo hacen a edades cada vez más tempranas sin especiales dificultades o limitaciones, sirviéndose para ello de ordenadores, tablets o smartphones. Unos contenidos que, por otra parte, no están vetado para adultos, circunstancia ésta que impide que puedan ser objeto de persecución legal o penal.

Y el acceso a este material pornográfico lo pueden realizar sin ningún tipo de filtro o cortapisa. Es cierto que la mayoría de estas páginas solicita al internauta especificar si se ha adquirido o no la mayoría de edad, el problema es que no se requiere ninguna documentación justificativa al respecto, por lo que nada impide que el niño pueda alegar su mayoría de edad aunque no la haya adquirido.

De este modo, **esos contenidos inapropiados ubicados en Internet se están convirtiendo para muchos niños, niñas y adolescentes en su principal fuente de información y educación en materia de educación afectivo sexual** con las consecuencias altamente negativas que esta realidad conlleva para el propio menor, su desarrollo, su comportamiento y en las relaciones con los demás.

6.3 Actuaciones de la Defensoría del Menor frente al acceso de material pornográfico por niños y adolescentes

El fenómeno del acceso de niños, niñas y adolescentes a material pornográfico a través de diversos canales de distribución, en tanto que puede llegar a comprometer los derechos de este colectivo por su especial vulnerabilidad, ha venido ocupando un lugar destacado dentro del conjunto de actuaciones desarrolladas por esta Institución en su condición de garante de los derechos de la infancia y adolescencia.

En efecto, la emisión de películas, reportajes o anuncios con contenido pornográfico por distintos canales de televisión en la franja horaria de máxima protección; establecimientos de venta de prensa impresa donde se exhibe al público revistas y demás publicaciones pornográficas con imágenes explícitas de sexo en lugares próximos a centros escolares; publicidad erótica en revistas de consumo familiar; ausencia de control en ciber salas para que los menores puedan acceder a material pornográfico; o incidentes respecto a la administración competente para controlar el acceso de menores a material pornográfico, son algunas de las cuestiones que han motivado la intervención de la Defensoría.

La Ley de los Derechos y Atención al Menor en Andalucía (Ley 1/1998, de 20 de abril) contiene el mandato dirigido a la Junta de Andalucía de proteger el honor, la intimidad y la propia imagen de los menores frente a las intromisiones ilegítimas y, en particular, las que pudieran producirse a través de los medios de comunicación social y sistemas informáticos de uso general o cualesquiera otros derivados de la aplicación de nuevas tecnologías. El artículo 7 de la misma Ley, referido a información y publicidad, obliga a la Administraciones Públicas de Andalucía a realizar programas informativos y formativos destinados específicamente a menores, salvaguardando el derecho a la recepción de información veraz, plural y respetuosa con los principios constitucionales. Se impulsa en la Ley el

fomento para los menores de los valores democráticos y solidarios, con especial atención al respeto de la dignidad humana.

En congruencia con tales principios la Ley andaluza impone a las Administraciones Públicas de la comunidad autónoma **la obligación de velar porque los medios de comunicación (o los sistemas informáticos de uso general) no difundan programas o publicidad contrarios a los derechos de los menores, o con contenidos discriminatorios, sexistas, pornográficos o de violencia.** De igual modo han de promover acciones para evitar que las imágenes de los menores aparezcan en espacios o anuncios publicitarios en los que se vulneren sus derechos e igualmente impedir que su participación en los mismos pueda perjudicarles moral o físicamente.

A pesar de la claridad de este mandato, lo cierto es que **han sido muchas las emisiones de programas o espacios publicitarios en televisiones con contenido pornográfico** que pueden atentar a la salud e integridad física, mental y moral de las personas menores de edad, así como resultar contraproducentes para su formación integral, **lo que ha motivado la intervención de esta Institución bien a iniciativa de la ciudadanía o de oficio a instancia propia.**

Y es que la protección legal de los menores frente a las programaciones de las diferentes televisiones se encuentra comprendida en la Ley 25/1994, de 12 de Julio, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva de la Unión Europea 89/552 (modificada posteriormente por la Ley 22/1999, de 7 de Junio). Dicha Ley establece que la emisión de programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores sólo podrá realizarse entre las 22 horas del día y las 6 horas del día siguiente, y deberá ser objeto de advertencia sobre su contenido por medios acústicos y ópticos.

Cuando tales programas se emitan sin codificar, la Ley establece la necesidad de su identificación mediante la presencia de un símbolo visual durante toda su duración. Todas estas previsiones legales también afectan a las emisiones dedicadas a la publicidad, a la televenta, y a la promoción de la propia programación.

En cuanto a las Administraciones con competencias para hacer cumplir tales exigencias el artículo 19 de la citada Ley determina que las Comunidades Autónomas ejercerán el control y la inspección para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones y, en su caso, tramitarán los correspondientes procedimientos sancionadores e impondrán las oportunas sanciones en relación con los servicios de televisión cuyos ámbitos de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepasen sus respectivos límites territoriales. De igual modo son competentes las Comunidades Autónomas en relación con los servicios de televisión cuya prestación se realice directamente por ellas (en el caso de Andalucía, Canal Sur Televisión) o por entidades a las que hayan conferido un título habilitante dentro del correspondiente ámbito autonómico (televisiones locales).

En Andalucía y por lo que atañe a los medios de comunicación audiovisuales, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, otorga a la comunidad autónoma competencias de supervisión, control y protección activa para garantizar el cumplimiento de las previsiones de la Ley y, en su caso, la potestad sancionadora.

Pues bien, a pesar de la claridad de estos mandatos legales dirigidos a la protección de la infancia y adolescencia, **nos ha venido preocupando la aparente relajación en los controles administrativos de las emisiones de las televisiones locales, en las que se han concentrado la práctica totalidad de las quejas que se reciben en esta Institución.** De este modo, han sido frecuentes las reclamaciones denunciando la emisión de programas con contenidos pornográficos en franjas horarias no adecuadas, o sin advertencia previa de su emisión. En otras ocasiones la emisión de dichas televisiones locales se limita – en horario infantil- a la difusión de una imagen estática con publicidad de números de teléfono donde obtener servicios de pornografía, videncia o similares.

Ante estas denuncias hemos venido demandando de la Administración autonómica un mayor celo en el cumplimiento de las normas administrativas que regulan los contenidos de las emisiones televisivas, habiéndose resuelto favorablemente, en la mayoría de los casos, estas denuncias. No obstante, hemos de reseñar que esta tipología de reclamaciones, muy numerosas en tiempos anteriores, han dejado de estar presentes en los últimos ejercicios.

Por otro lado, **también hemos recepcionado denuncias relativas pedofilia o pornografía de menores en Internet.** De estas prácticas damos traslado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para su investigación. El problema es que resulta altamente complicada su persecución ya que los dominios de estas páginas web suelen encontrarse registrados en países donde no se tipifica como delito la simple exposición de menores desnudos, debiendo reunir además el tipo penal determinados elementos objetivos y subjetivos como la observancia de actividades explícitas de provocación sexual o contactos sexuales.

Por otro lado, **Andalucía fue una de las regiones pioneras en la aprobación de una norma, a través del Decreto 25/2007, de 6 de febrero, que contempla medidas dirigidas a fomentar la utilización, por parte de las personas menores de edad, de Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), así como promover la seguridad de su uso y prevenir los riesgos que puedan derivarse de dicha utilización.** Este reglamento recoge, entre otras medidas, el uso efectivo de sistemas de filtrado que permite el bloqueo o la discriminación de contenidos inapropiados para los menores en Internet, que se ponen a disposición de las familias, los centros educativos y los centros de acceso público a Internet.

Sobre este asunto, **esta Institución, en los primeros años de vigencia de la norma, intervino por los incumplimientos de algunos recursos de acceso al público - las conocidas "cibersalas"- de la obligación de instalar los filtros que contempla el mencionado Decreto 25/2007 o por no solicitar la identificación de las personas que acceden a estos espacios a los efectos de acreditar su mayoría de edad.** Conocimos que esta ausencia de controles estaba propiciando que muchos adolescentes utilizaran las cibersalas para acceder a través de Internet a páginas que contenía pornografía. **El problema que subyace de fondo, más allá del evidente incumplimiento de la norma, se centraba en determinar la administración competente para supervisar y, en su caso, sancionar dichos establecimientos abiertos al público;** esto es, el dilema está en si estos cometidos recaen en las corporaciones locales o por el contrario dichas funciones inspectoras han de estar en manos de la administración autonómica.

Ante esta tesitura, recomendamos a la entonces Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa que promoviera una modificación o aclaración sobre la normativa de prevención y seguridad en el uso de Internet y las TIC, de forma tal que se clarifiquen las competencias de las respectivas Administraciones en la materia, en especial en lo relativo a tareas de inspección y control de lo dispuesto en la normativa, así como en lo referente al ejercicio de la potestad sancionadora.

Ciertamente los preceptos del Decreto andaluz anteriormente citados señalan que las competencias de la Junta de Andalucía en esta materia no deben quedar reducidas a la recepción de denuncias o a su remisión al Ministerio Fiscal por los incumplimientos de algunos espacios abiertos al público sino que su actuación ha de ser más proactiva extendiéndose a la protección del honor, la intimidad y la propia imagen de los menores frente a intromisiones ilegítimas. A tal fin era necesario habilitar competencias para sancionar actuaciones ilícitas o ilegales como lo son permitir el acceso a menores de edad sin la previa identificación y no disponer los ordenadores de filtros que impiden el acceso de aquellos a contenidos inapropiados.

La decisión adoptada por la Consejería señalada, tras la intervención de la Defensoría, y en respuesta a nuestra resolución, fue hacer uso de otros mecanismos que tiene habilitados la Administración de

la Junta de Andalucía para el control de los establecimientos públicos en lugar de crear un recurso específico. Así mismo se propició con los ayuntamientos la creación de un censo de ciber salas recabando los datos que establece el Decreto y, finalmente, se creó un servicio de recepción de denuncias o reclamaciones para encauzar aquellas que se produzcan en el marco del Decreto 25/2007.

6.4 La pornografía a través de Internet: un singular fenómeno en auge

La palabra «pornografía» se deriva del griego «pome», que significa prostitución y de «grafos», que significa descripción. La Real Academia de la Lengua Española define a la pornografía como «presentación abierta y cruda del sexo que busca producir excitación».

Los materiales a través de los que se puede presentar la pornografía son múltiples y diversos; vídeos, mensajes, imágenes, entre otros, que tienen un contenido sexual explícito y que persiguen que quien los use tenga algún tipo de excitación sexual. Dichos materiales pornográficos usualmente muestran la sexualidad únicamente desde el aspecto genital, con representaciones distorsionadas de ésta y de la genitalidad, creando en quienes la ven ideas incorrectas de las relaciones con otras personas, la forma de interactuar, incluso en muchas ocasiones generando expectativas que no son posibles alcanzar. Dicho de otro modo, este material puede crear ideas con respecto a la forma de los cuerpos de hombres y mujeres y de su funcionamiento que no se corresponde con la mayoría de las personas.

El fenómeno de la pornografía ha existido desde hace mucho tiempo; algunos estudios se remontan a la Roma Imperial. Las imágenes impresas o filtraciones en medios impresos, en vídeos, tiendas de sex-shops e incluso en algunos medios de comunicación han estado presentes con mayor o menor intensidad. Sin embargo este material parecía estar oculto para los niños por su difícil acceso o al menos controlado por las familias.

Siendo ello así, **¿qué ha cambiado en los últimos años para que se haya producido un sustancial incremento del acceso a la pornografía por los menores de edad?** La respuesta la encontramos en el canal de distribución utilizado. En estos momentos la distribución del material pornográfico se realiza con una de las mayores herramientas de comunicación de todos los tiempos utilizada por adolescentes y jóvenes. **En estos momentos de forma mayoritaria la distribución del material pornográfico se realiza a través de Internet.**

El material pornográfico ya no se encuentra oculto ni controlado por los vendedores de revistas de quioscos. Ahora cualquier niño o niña tiene fácil acceso a él simplemente disponiendo de un teléfono móvil con acceso a Internet.

Algunos autores se refieren a la **pornografía distribuida a través de Internet como una «nueva pornografía»²⁰**. Teniendo en cuenta su modo de difusión, este tipo de pornografía se caracteriza porque abandona la distribución de imágenes en soportes tradicionales; su oferta es mayoritariamente gratuita; las dimensiones de la oferta son aparentemente ilimitadas, con producción y distribución constante en prácticamente todo el mundo y miles de filmaciones; prácticas sexuales sin límites, incluidas las de gran riesgos o ilegales; y existen diversos niveles de interactividad, desde la mínima que sería la visualización de las filmaciones hasta la relación cara a cara a partir del contacto a distancia, como una nueva forma de acceso a la prostitución.

Llegados a este punto, hemos de preguntarnos por **la incidencia real de este fenómeno en los menores y adolescentes**. Es evidente que si partimos de la premisa de que Internet es una

20 Ballester, L. y Orte. C: M: "Nueva pornografía y cambios en las relaciones interpersonales". Octaedro Editorial, 2019.

herramienta utilizada cada vez con mayor intensidad y a edades más tempranas por los menores de edad, hemos de concluir sin temor a equivocarnos que **los riesgos que conlleva el acceso a material pornográfico a través de esta técnica se van incrementando exponencialmente.**

Analicemos algunos datos. Según la Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares de 2019, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, en el 80,9% de los hogares con al menos un miembro de 16 a 74 años dispone de algún tipo de ordenador (de sobremesa, portátil, tablet...). Este porcentaje es 1,4 puntos superior al de 2018. Dicha subida se debe, principalmente, al aumento de las tablets que se encuentran en los hogares. Constata también que el 91,4% de los hogares españoles tiene acceso a Internet, frente al 86,4% del año anterior. De estos, casi la totalidad (el 99,7%, 15 millones de hogares) disponen de acceso a Internet por banda ancha (fibra óptica o red de cable, ADSL, telefonía móvil 3G o 4G...).

Por lo que respecta al uso de las TIC por los menores de Edad, señala dicho Estudio que el uso de aquellas por niños y niñas en edades comprendidas entre los 10 y 15 años se encuentra, en general, muy extendida. El uso de ordenador es muy elevado (lo tienen el 89,7% de los menores) y aún más el uso de Internet (el 92,9%). Por su parte, el 66 % de la población de 10 a 15 años dispone de teléfono móvil. Y en cuanto a la franja de edad de 16 a 74 años, se señala que el 90,7% de las personas ha utilizado Internet en los últimos tres meses (4,6 puntos más que en 2018). Esto supone un total de 31,7 millones de usuarios. También aumenta la proporción de usuarios de Internet a mayor frecuencia de uso. El 87,7% se conecta al menos una vez a la semana (5,2 puntos más que en 2018), el 77,6% diariamente (5,5 puntos más) y el 74,9% varias veces al día (6,3 puntos más).

El acceso a Internet por los menores de edad, según reza en el Estudio del Instituto Nacional de Estadística, no sólo es generalizado sino que además se ha incrementado en el último año. De este modo, casi el 93 por 100 de los menores entre 10 y 15 años usan Internet; y el 66 por 100 de ellos dispone de un teléfono móvil.

Ahora bien, cuando se trata de conocer **cuántos de esos menores, de manera voluntaria o involuntariamente, tienen acceso a material pornográfico a través de Internet** nos hemos encontrado con serias dificultades por la escasez de estudios realizados abordando esta específica temática. El análisis más relevante y reciente sobre esta cuestión se contienen en el estudio titulado "Nueva pornografía y cambios en las relaciones interpersonales" elaborado por las entidades del Tercer Sector de Acción Social representados por la Red Jóvenes e Inclusión y la Universidad de las Islas Baleares¹¹. El estudio tiene, entre sus cometidos, determinar las dimensiones y características de los impactos de la pornografía a través de Internet sobre los adolescentes y jóvenes en siete comunidades autónomas, entre las que se encuentra Andalucía.

Este trabajo aporta **interesantes datos** que a continuación detallamos:

a) Respecto de la relevancia de la pornografía, el 70,7% reconoce que en los últimos cinco años ha mirado este tipo de material, lo que significa que **la presencia de la pornografía es mayoritaria entre los jóvenes.**

b) Respecto de la edad de inicio de la visualización de la pornografía, se concluye que **la edad media es a los 14 años**, si bien se pudo identificar algunos menores iniciados a los ocho años; y la mayoría de los jóvenes (el 59,6%) comienzan antes de los 16 años. Se constata también que **los chicos comienzan a mirar pornografía a edades significativamente inferiores a las chicas**, siendo que un 75,8% de ellos y un 35,5% de ellas lo hacen antes de los 16 años.

11 Ballester, L. y Orte. C: M: "Nueva pornografía y cambios en las relaciones interpersonales". Octaedro Editorial, 2019.

c) Respecto de las razones por las que se accede a la pornografía (tabla 19), los jóvenes coinciden en dos motivos principales: **para masturbarse** (43,9%) y **por curiosidad** (40,4%). También acceden para **aprender de sexo** (25,4%).

d) Respecto del modo en acceder a la pornografía las respuestas muestran un patrón de búsqueda activa que incluye la **búsqueda en Internet** (27,1%); siendo inquietante el **encuentro fortuito en Internet** (14,7 %), circunstancia que permite pensar «en la existencia de una política agresiva de muchas organizaciones de distribución de la pornografía o asociadas, es decir, con negocios vinculados a la pornografía».

e) Respecto del uso de la pornografía la mayoría de las personas encuestadas solo reconoce **la frecuentación ocasional en las webs pronográficas**: un 58,8% solo mira ocasionalmente o alguna vez a la semana. Solo un 7,6% de todos los jóvenes encuestados reconoce un uso frecuente (una o más veces al día).

f) Respecto de las herramientas utilizadas para acceder a la pornografía, un **43,1% lo hace con el ordenador de sobremesa y un 50,4% con el teléfono móvil**. Según el balance anual de Porn Hub (2018), el móvil concentra el 67% de todo el consumo mundial de la nueva pornografía.

Los datos analizados nos deben llevar a la reflexión. Constatado el incremento del uso generalizado de Internet por niños y niñas, especialmente a través de teléfonos móviles, unido al hecho de que en la red pueden encontrar, voluntariamente o no, material pornográfico, podemos concluir sin temor a equivocarnos que **nos enfrentamos a un fenómeno en auge**. Un auge al que sin duda contribuye **la rentabilidad del negocio de la industria de la pornografía**. Algunos datos apuntan a la existencia de más de quinientos millones de páginas web con contenido pornográfico y que genera para este sector unos elevados ingresos anuales. Se han realizado cálculos que señalan que en Estados Unidos las empresas del sector obtienen al año alrededor de 2.500 millones de dólares.

Esta realidad emergente requiere ser abordada de forma rigurosa con la adopción de distintas medidas adoptadas a su vez desde diferentes ámbitos como lo son el familiar, educativo y social. Acciones y medidas deben hacer posible incrementar la protección de niños y adolescentes frente unas prácticas que pueden perjudicar y llegar a comprometer seriamente el desarrollo personal y emocional de este sector de la población, como analizamos a continuación.

6.5 Los perversos efectos de la pornografía en personas en proceso de formación y desarrollo

Desde hace tiempo muchos expertos vienen alertando de **los negativos efectos que el consumo excesivo de la pornografía tiene para los seres humanos**. El consumo de la pornografía cosifica la figura de la mujer e incrementa el riesgo de agresiones y violencia sexual. También se pone de relieve en diversos estudios que **la pornografía aumenta la violencia hacia las mujeres llegando incluso en los casos más graves a trivializar comportamientos delictivos como son las violaciones**; y dicho comportamiento agresivo se relaciona con el incremento de un apetito sexual hacia el uso cada vez más desviado de las relaciones íntimas.

Señalan asimismo otros estudios que las personas que comienzan a consumir imágenes de pornografía de forma excesiva necesitan ir incrementando su estimulación. Es el fenómeno denominado «pendiente resbaladiza» que se manifiesta cuando la persona comienza a usar la pornografía como un mero entretenimiento pasajero, como una actividad lúdica sin riesgo alguno, para pasar luego a un estado de dependencia. Se ha llegado a indicar, desde investigaciones en el campo de la neurociencia, que la pornografía puede llegar a ser altamente adictiva al quedar involucrados los mismos patrones neurológicos que la dependencia de cualquier otra sustancia

tóxica, provocando en el cerebro de la persona que accede a dicho material reacciones químicas, como es la secreción de dopamina, que inducen sensaciones placenteras. Como cualquier sustancia adictiva, un uso excesivo de tales prácticas puede provocar un síndrome de abstinencia.

Por otro lado abundan los análisis **sobre la relación entre consumo de pornografía y violencia**. Estudios recientes constatan que los que consumen mucha pornografía, y ven con frecuencia esas escenas de sumisión (ante la agresión o el control) empiezan a considerar que eso es lo normal, que las mujeres están “para eso”. Forma parte de una escalera de pasos que llevan a considerar aceptable la agresión física y verbal.

Al respecto, el meta-análisis de 2016 de Wright, Tokunaga y Kraus (A Meta-Analysis Of Pornography Consumption And Actual Acts Of Sexual Aggression) recogió todos los estudios que pudieron encontrar sobre el asunto concreto del consumo y la agresión real. Su conclusión, tras analizar 22 estudios relevantes, fue que «hay poca duda de que, como media, los individuos que consumen pornografía frecuentemente es más probable que sostengan actitudes favorables a la agresión sexual y que se impliquen en actos reales de agresión sexual»¹².

El consumo de la pornografía, además, afecta al cerebro según señalan los científicos. Al igual que es fácil expresar sentimientos de tristeza ante una película trágica o sentir miedo en una película de terror, la persona que visiona pornografía se excita, y eso genera una química concreta en el cerebro, casi como si viviera la experiencia real¹³.

Otros estudios concluyen que **los consumidores de pornografía pueden llegar a creer que a las mujeres les gusta “en secreto” ser violadas y les lleva a ser más agresivos sexualmente en su vida real**. Estas agresiones no tienen por qué ser físicas ya que pueden comenzar con acoso verbal, manipulación emocional, amenazar con cortar la relación “si no hacemos esto”, engañar y mentir para lograr sexo. Finalmente puede llegar el abuso directo y agresivo.

Pero no todos los consumidores de porno se convierten en agresores o violadores, concluyen los estudios. Sin embargo, resulta incongruente que la sociedad penalice la violencia contra las mujeres y a vez fomente un consumo pornográfico insistente que re-estructura el cerebro como una droga convenciendo de que a ellas les gusta ser agredidas, humilladas y cosificadas y constatando que solo así el consumidor alcanzará el placer que tanto necesita¹⁴.

Y si estos son los efectos que el consumo de la pornografía puede llegar a causar en las personas adultas, **aquellos se vuelven más perversos para quienes se encuentran en pleno proceso de formación y desarrollo como son los niños, adolescentes y jóvenes**. Para quienes todavía no tienen completada su formación, para quienes tienen la configuración de su personalidad aún en desarrollo y carecen de madurez suficiente para procesar estas experiencias, **la pornografía puede llegar a distorsionar la concepción de la sexualidad**.

El material pornográfico al que acceden menores y jóvenes a través de Internet transmite la idea de que el sexo y el afecto son realidades independientes, que es posible practicar sexo a pesar de los sentimientos, que los hombres tienen el poder de poseer a las mujeres en cualquier momento, que las mujeres están para satisfacer los deseos de los hombres, y se normaliza la violencia en las relaciones, de modo que la misma forma parte de toda fantasía sexual saludable.

12 P.J.Ginés/ ¿Hay una relación entre consumo de pornografía y violencia? Veinte años de estudios dicen que sí

13 Hilton, D. L. (2013). “Pornography Addiction—A Supranormal Stimulus Considered In The Context Of Neuroplasticity”. Socioaffective Neuroscience & Psychology 3:20767. Doi:10.3402/Snp.V3i0.20767; Doidge, N. (2007). The Brain That Changes Itself. Nueva York: Penguin Books.

14 P.J.Ginés/ ¿Hay una relación entre consumo de pornografía y violencia? Veinte años de estudios dicen que sí

En el mencionado estudio “Nueva pornografía y cambios en las relaciones interpersonales”¹⁵ se apunta a la naturalización de la pornografía entre los menores y jóvenes. Así, **los efectos del acceso a la pornografía a través de Internet de los menores conlleva el desarrollo de una cultura de la pornografía como parte de la socialización de los adolescentes y jóvenes.**

También se señala que este fenómeno parece haber modificado la percepción sobre su aceptabilidad, ya que muestra e impone un modelo de relación desigual entre el hombre y la mujer, quedando esta última reducida a objeto sexual disponible para el primero. No solo se muestran situaciones de alto riesgo y violencia de diversos tipos, sino que se generalizan los estereotipos de género más penosos, de modo que el hombre tiene deseo sexual permanente y la mujer se dedica a dar satisfacción a este deseo.

Otra de las posibles consecuencias negativas de la exposición a la nueva pornografía que se recoge en el estudio aludido es que puede llevar a los adolescentes y jóvenes a creer que deben emular las prácticas que han observado, un hecho que puede ser preocupante cuando estas actividades que desarrollan o esperan desarrollar, incluyen conductas como sexo sin consentimiento

actividades violentas e ilegales de diversos tipos, prácticas sexuales de riesgo en Internet (sextorsión, ciberacoso, grooming, sexting...), etc. A su vez, la pornografía puede fomentar la prostitución como un medio para «dar salida a conductas impracticables consensuadamente con las parejas.»

Por su parte, el Instituto Nacional de Ciberseguridad ha destacado **los daños psicológicos y emocionales que pueden sufrir los menores accediendo a material inapropiado a través de Internet.** El menor posee una madurez y autoestima en desarrollo, por lo que es más vulnerable a nivel emocional y tropieza con información que no es capaz de asumir o frente a la que no sabe cómo reaccionar, como es el caso del contenido pornográfico. Además de ello, pueden asumir determinados contenidos como ciertos y positivos, y adoptarlos en forma de conducta o valores dañinos como es el caso del sexismo o el machismo. También se señala a la adicción como una consecuencia negativa del consumo de material pornográfico dado que las personas menores de edad no pueden tener suficiente capacidad crítica para gestionar los riesgos asociados a este tipo de actividades.

Los nefastos efectos de la pornografía existente en Internet está afectando a un importante número de chicos y jóvenes. Personas carentes todavía de una consolidada madurez psicológica pueden acceder de un modo fácil a miles de páginas y material pornográfico existente en la red -y no siempre voluntariamente-, de una forma anónima ya que no es necesario exponerse públicamente para su adquisición, generalmente de manera gratuita, sin ningún tipo de control, y a edades cada vez más tempranas.

6.6 De la prohibición a la educación

La especial protección de que son objeto las personas menores de edad justifica las prohibiciones legalmente impuestas de consumo o acceso a determinadas sustancias o servicios que pueden perjudicar el desarrollo integral de aquellos. Hablamos de drogas, tabaco, alcohol pero también del acceso a determinados establecimientos o actividades recreativas y espectáculos públicos.

Las razones que justifican las limitaciones de consumo de determinadas sustancias y el acceso a algunos servicios tienen una motivación diferente entre los adultos y los menores de edad. Así, mientras que para los primeros las prohibiciones persiguen garantizar la convivencia pacífica y el respeto a los derechos de los demás, en el caso de los niños y niñas las restricciones señaladas

15 Ballester, L. y Orte. C: M: “Nueva pornografía y cambios en las relaciones interpersonales”. Octaedro Editorial, 2019.

encuentran su fundamento en la necesaria protección de su integridad física así como de su desarrollo moral. Con estas limitaciones lo que se pretende es conseguir una protección integral de la infancia y adolescencia por su condición de sector especialmente vulnerable de la sociedad.

En concordancia con estos principios, **el ordenamiento jurídico prohíbe el acceso de los menores de edad a determinados establecimientos o espectáculos públicos que puedan afectar al desarrollo moral de estas personas por el contenido violento, inapropiado o pornográfico que se exhiba en aquellos.** Estas limitaciones quedarían amparadas en la propia Constitución española que reconoce, en su artículo 20, apartado 4, que los derechos a la libertad de expresión o difusión, entre otros, tienen su límite en la protección de la juventud y de la infancia. El proceso evolutivo hacia la madurez psicológica y el desarrollo de su personalidad han justificado una especial tutela que se proyecta en la limitación de determinados derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

Cuando estas limitaciones de acceso de los niños a establecimientos o espectáculos con contenido violento o pornográfico no se respetan, entra en escena la potestad sancionadora de las administraciones hacia las personas titulares de dichos recintos, sin perjuicio de otras responsabilidades que pudieran ser exigibles a padres o tutores. Unas responsabilidades que se pueden extender incluso al ámbito penal, conforme establece el Código penal, en su artículo 186, según el cual podrá ser castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses a quien, por cualquier medio directo, venda, difunda o exhiba material pornográfico entre menores de edad o personas con discapacidad necesitadas de especial protección.

La regulación del desarrollo de estas actividades así como sus limitaciones resultan ser pacíficas y plenamente asumidas por la sociedad desde hace tiempo. A cualquier persona le parecería una anomalía que un niño asista, con o sin compañía de adultos, a un espectáculo o entre en un local donde se proyecten escenas de pornografía o se disponga de material pornográfico.

Pues bien, **esta misma protección hacia la infancia y adolescencia, por las razones señaladas, se ha de hacer extensiva a los medios audiovisuales y de las Tecnologías de Información y la Comunicación.** Así se deduce de la Ley de Protección Jurídica del Menor (artículo 5, apartado 3) que encomienda a las administraciones públicas que velen porque los medios de comunicación en sus mensajes dirigidos a menores promuevan los valores de igualdad, solidaridad, diversidad y respeto a los demás, eviten imágenes de violencia, explotación en las relaciones interpersonales, o que reflejen un trato degradante o sexista, o un trato discriminatorio hacia las personas con discapacidad. Además dicho texto legal impone a las administraciones la obligación de supervisar los códigos de conducta para salvaguardar dichos valores limitando el acceso a imágenes y contenidos digitales lesivos para los menores, a tenor de lo contemplado en los códigos de autorregulación de contenidos aprobados.

En Andalucía, como ya hemos señalado en este capítulo, la Ley reguladora de los Derechos y Atención al Menor incide en la obligación de las administraciones públicas andaluzas de velar para que los medios de comunicación social no difundan programas o publicidad contrarios a los derechos de los menores y, en particular, que no contengan elementos discriminatorios, sexistas, pornográficos o de violencia. Igual vigilancia se extenderá a los sistemas informáticos de uso general o cualesquiera otros derivados de la aplicación de nuevas tecnologías.

Como decimos, estas limitaciones de acceso de los menores a determinados establecimientos o espectáculos con contenido pornográfico están perfectamente asumidas por la ciudadanía. Pero lamentablemente **no parece que esa especial sensibilidad, o mejor dicho, esa especial preocupación porque los niños accedan a lugares o espectáculos con contenido pornográfico, se encuentre todavía instalada en nuestras mentes cuando el acceso a ese material se realiza a través de Internet.** Y ello a pesar de conocer la frecuencia y sobre todo la facilidad con la que los menores acceden a estos contenidos perjudiciales. No es necesario buscar directamente dichos materiales, en

muchas ocasiones los niños acceden a material pornográfico involuntariamente tras abrir anuncios a modo de aviso o publicidad. Señalar algunos términos en cualquier buscador en Internet conduce inmediatamente a páginas de pornografía. De este modo el acceso de los niños a la pornografía es muy fácil, es rápido, es gratuito y existen, para las personas no expertas en las Tecnologías de la Información y la Comunicación, serias dificultades para rastrear su acceso.

La cuestión es cómo limitar el acceso a determinadas web con contenido pornográfico que no están vetadas para las personas adultas. Es evidente que frente a los adultos, y por lo que respecta al acceso a la pornografía, disponen de otro régimen normativo. Además de ello hemos de tener en cuenta que estas limitaciones pueden colisionar con otros derechos fundamentales como son la libertad de información y expresión.

Siendo ello así las alternativas para impedir que niños y adolescentes puedan acceder a la pornografía con esta herramienta tecnológica deben ir dirigidas hacia a **dos tipos de medidas: aquellas que impidan, o cuando menos dificulten, el acceso de los menores a este tipo de contenidos y la educación en uso responsable de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y en materia afectivo sexual.**

Centrémonos en la primera, esto es, **aquella encaminada a limitar el acceso para los niños y adolescentes a material inadecuado.** Es un hecho que los menores pueden acceder a múltiples sitios websites con contenido pornográfico sin ningún tipo de filtro o cortapisa. También lo es que la mayoría de estas páginas solicita al internauta especificar si se ha adquirido o no la mayoría de edad; el problema es que no se requiere ninguna documentación justificativa al respecto, por lo que nada impide que el niño pueda alegar su mayoría de edad aunque no la haya adquirido.

Ante ello, existen determinadas opciones que pueden ayudar a impedir el acceso de niños a contenido inapropiado, o al menos limitar en la medida de lo posible dicha exposición. Nos referimos a **buscadores seguros y apps de contenido exclusivo para niños y a los programas de filtrado de contenidos o aplicaciones de control parental.** El problema de estos programas es que para su utilización se requiere de su previa adquisición por el usuario de unos mínimos conocimientos de informática para su instalación. Tampoco es tarea fácil la elección de dichas herramientas de control parental por su enorme variedad, o explicar a los hijos por qué son tan necesarias¹⁶.

En todo caso, **estos métodos de control no son infalibles y los menores pueden encontrar herramientas para saltarse los límites** impuestos para el acceso a determinados contenidos en la red, las cuales se encuentran prácticamente al alcance de cualquier niño o niña con un nivel de curiosidad y motivación suficiente.

Pero desde luego la medida señalada, como hemos anticipado, no puede ser la única solución ni la más importante para abordar un problema de tanta magnitud y trascendencia. **El recurso más efectivo, a nuestro juicio, para evitar el acceso de menores a estos contenidos es la educación.** Educar a niños y niñas en el uso responsable y seguro de Internet; educarlos sobre las virtudes y los defectos y peligros que pueden encontrarse cuando acceden a Internet. Pero también una educación afectivo sexual que les capacite para asumir el control de su propia sexualidad y relaciones de pareja y que les proteja de la vulnerabilidad de los menores ante la violencia o el abuso sexual, y sobre todo, que impida que esta formación se adquiera a través de Internet. Una ardua tarea en la que adquiere un destacado protagonismo la familia pero también la escuela, como abordamos en el siguiente apartado.

¹⁶ En la web is4k del Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE) se recoge una amplia gama de aplicaciones de control parental en el mercado que permiten bloquear el acceso a menores a contenido inapropiado

6.7 El protagonismo de la familia y la escuela en la educación del uso de las TIC y en las relaciones afectivas sexuales

Educar en un uso responsable y racional de las Tecnologías de la Información y la Comunicación se perfila como un instrumento necesario para evitar o paliar los riesgos del acceso a contenido inapropiado para los menores en Internet. Y esta ardua tarea, como señalamos, adquieren un destacado protagonismo la familia y la escuela.

En este sentido, **resulta esencial que padres y madres aconsejen a sus hijos sobre las posibilidades y peligros de Internet.** Siendo los principales responsables de su educación, no pueden ni deben hacer dejación de funciones en un aspecto tan sumamente trascendental en la vida de los niños como el que estamos abordando.

El principal hándicap para educar en esta materia lo constituye la brecha digital todavía existente en el acceso y manejo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación entre el mundo de los adultos y el de niños y jóvenes. Las personas menores de hoy, también llamados “nativos digitales” crecen rodeados por las TIC, pudiendo hacer un manejo de ellas mejor que los adultos. Ahora bien, ser nativo digital no debe entenderse en ningún caso como con competencia casi innata para gestionar el uso de la tecnología. En efecto, niños, niñas y adolescentes nacidos en una franja temporal marcada por el uso cotidiano y en constante evolución de las tecnologías de la información y de la comunicación precisan de modo singular e imprescindible de un contexto de educación en ciudadanía digital responsable.

El problema radica en el hecho de que precisamente **como consecuencia de esa brecha digital las familias no siempre se sienten del todo capaces para guiar al niño o joven en el empleo de estas herramientas y, lo que es más importante, no se sienten con habilidades para protegerlos de los riesgos que pueden acarrear su uso.**

Pero es necesario superar estas barreras. Padres y madres deben acompañar y orientar a sus hijos en la educación para un uso adecuado de las TIC que vaya más allá del conocimiento de aspectos puramente técnicos y la prevención de peligros que acechan en Internet. La educación de las familias no puede quedar limitada a conocimientos de las tecnologías y a las técnicas de protección en Internet. **El proceso de educación en este ámbito debe extenderse a las normas de civismo y buen trato en el mundo virtual y a la educación emocional dirigida a trabajar la asertividad, la empatía y el pensamiento crítico.** Son los progenitores quienes deben acompañar a sus hijos en el uso de esta potente herramienta que es Internet, y establecer las reglas sobre su acceso (horarios, tiempos de uso, indicaciones de cómo protegerse frente a los riesgos, usar programas de protección, etc.).

En todo caso este proceso de educación debe ir acompañado de un control razonable y proporcionado en atención a las características y edad de los hijos, y desde luego respetuoso con los derechos a la privacidad e intimidad de los menores. De lo que se trata, en definitiva, es de que **padres y madres consigan un adecuado equilibrio entre el correcto control derivado de sus deberes parentales y la intimidad y libertad propia de los hijos menores de edad.**

Y para esta ardua labor, **el diálogo familiar se perfila como una poderosa herramienta.** El diálogo favorece valores importantes como la comunicación, la tolerancia hacia los demás y la capacidad de admitir errores. Mediante el diálogo, los miembros de la familia tienen la oportunidad de conocerse mejor, pueden intercambiar opiniones y verbalizar sus problemas.

Por otro lado, como señalamos, **la escuela adquiere también un destacado papel en el difícil cometido de educar a los menores en el uso de Internet.** Los centros docentes han de ser una **fuerza relevante de información y de formación en la utilización de las TIC en general y de Internet en particular;** representan un medio de suma importancia para modular los conocimientos, las

actitudes, los hábitos del uso de Internet y también para prevenir de sus peligros y riesgos. Su labor no puede quedar reducida a la impartición de clases de informática. **La escuela debe establecer entre sus objetivos reflexionar con el alumnado sobre los riesgos y tomando decisiones para su correcta protección.**

Hemos aludido a la necesaria educación de los menores, tanto en el ámbito familiar como educativo, en el uso responsable de Internet para evitar o reducir el acceso de contenido inapropiado a través de Internet como es el caso de la pornografía. Pero **este proceso educativo se ha de hacer extensivo también a la educación afectivo-sexual.**

Sobre la educación afectivo-sexual, la Organización Mundial de la Salud ha destacado su papel como herramienta básica para el desarrollo de una sociedad diversa, igualitaria y rica en valores. Todas las personas desde que nacen son seres sexuados y tienen la potencialidad de desarrollar su sexualidad de una u otra forma. La educación sexual ayuda a preparar a la juventud para la vida en general, especialmente para construir y mantener relaciones satisfactorias que contribuyan a desarrollar de manera positiva la personalidad y la autoestima.

La Educación afectiva y sexual representa un aspecto de gran importancia en la formación integral de niños y niñas y de adolescentes. Más allá del conocimiento puramente biológico explica procesos trascendentales como la construcción de la identidad de género o las relaciones afectivas en el ámbito de nuestra cultura. La información debe ser rigurosa, objetiva y completa a nivel biológico, psíquico y social, entendiendo la sexualidad como comunicación humana y fuente de salud, placer y afectividad.

También este tipo de educación es un instrumento para la prevención de la violencia sexual¹⁷: para poder prevenir las violencias machistas, los abusos, los acosos, las conductas sexistas, homófobas, los feminicidios, etc. debemos de concienciar y facilitar recursos, técnicas y herramientas que sean alternativos a los modelos de violencia normalizados y socialmente establecidos:

- Si les ofrecemos modelos y referentes que ejerzan sus afectos de forma respetuosa, aprenderán a conocer riesgos y oportunidades e identificar relaciones de poder y podrán así rechazarlas.
- Si les normalizamos las diversidades entenderán que cualquier persona merece ser respetada.
- Si les dotamos de pautas de protección y actuación ante casos de maltrato o abuso les estaremos protegiendo. El que niños y niñas comprendan que se puede decir NO ante besos, abrazos o caricias no deseadas y su entorno respete cómo desean transmitir sus muestras de afectos, les aportará por un lado, conciencia de que su cuerpo es suyo y les pertenece, y por otro, les empoderará para rechazar cualquier tipo de relación no deseada.
- Si les reforzamos su autoestima y autoconocimiento estaremos potenciando su autonomía y seguridad personal.

El problema es que la facilidad con la que niños y niñas acceden a la pornografía en Internet y a edades cada vez más tempranas determina que **para muchos niños, niñas y adolescentes esta herramienta se haya convertido en su principal fuente de información y educación en materia de educación afectivo sexual** con las consecuencias altamente negativas que esta realidad conlleva para el propio menor, su desarrollo, su comportamiento y en las relaciones con los demás.

¹⁷ Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil. Fuentes documentales. <https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/fuentes.asp?sec=24>

De este modo, **los contenidos de sexo explícito de Internet se han convertido en la educación sexual del siglo XXI**, con el desconcierto y las ideas preconcebidas falsas sobre este tema que genera a los más jóvenes.

Como solución a este grave problema, **son muchas las voces que llevan reclamando que la educación sexual y afectiva a niños y adolescentes llegue de la mano de las familias y de las aulas antes de que lo haga la pornografía a través de Internet.**

Para la educación de esta materia, como ya hemos comentado, **la familia debe ser la principal protagonista.** Como cualquier otro aspecto de la educación de los hijos e hijas, si se pretende que éstos se desarrollen adecuadamente y sean personas autónomas, educar en la sexualidad también es una responsabilidad de la familia y no se debe dejar al azar ni esperar que la escuela, los amigos o internet sustituyan esta labor¹⁸.

Por otro lado, **la educación afectivo sexual ha sido una de las grandes ausentes del currículo en las escuelas.** Quizás haya contribuido a este estado de la cuestión el debate no pacífico en torno al protagonismo que ha de tener el ámbito educativo en esta materia frente a las familias. O dicho de otro modo, para algunos padres y madres se trata de un asunto que debe ser abordado únicamente desde el ámbito familiar y los centros docentes se han de limitar a aportar un enfoque preventivo de esta realidad.

Sin embargo, **se están desarrollando distintas iniciativas para cambiar esta concepción, potenciando la educación afectivo sexual en al ámbito escolar.** Así, la UNESCO ha reconocido la importancia de dotar a los jóvenes de los conocimientos y las habilidades que necesitan para tomar decisiones responsables en relación con su salud y su bienestar.

Sobre la base de los datos científicos más recientes, ha elaborado unas orientaciones técnicas internacionales que aportan a las autoridades nacionales los conceptos y los objetivos de aprendizaje fundamentales para conseguir que los planes y programas de estudios sobre educación sexual integral estén basados en los derechos humanos, sean pertinentes para todos los educandos y promuevan una sociedad inclusiva y con igualdad de género¹⁹.

Por otro lado, el Anteproyecto de la Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia²⁰ prevé para los niños, niñas y adolescentes en todas las etapas educativas, e independientemente de la titularidad del centro, una educación afectivo sexual adaptada a su nivel madurativo, orientada al aprendizaje de la prevención y evitación de toda forma de violencia, con el fin de ayudarles a reconocerla y reaccionar frente a la misma.

Desde luego la propuesta educativa contemplada en el Anteproyecto no ha estado exenta de polémica. La sensibilidad de este asunto se ha puesto en evidencia ante las distintas posiciones y criterios respecto del contenido del proyecto. Estas discrepancias giran en torno a la edad en la que se debe comenzar las enseñanzas afectivo-sexuales en los colegios o sobre los profesionales que deben estar cualificados para impartirlas.

18 Fundación ANAR (Ayudas a Niños y Adolescentes en Riesgos). Guía sobre educación afectivo sexual para padres.

19 https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260840_spa

20 https://www.mscbs.gob.es/normativa/audiencia/docs/LO_proteccion_integral_violencia_menores.pdf

6.8 El papel de las administraciones públicas y de la industria del sector

Aunque la familia y escuela se presentan como elementos fundamentales en la educación de los menores de edad en un uso responsable de Internet, no podemos olvidar tampoco la relevancia de los poderes públicos y de la industria del sector.

Desde que Internet irrumpió en nuestras vidas han proliferado los debates demandas y estudios sobre el **papel que debían representar los poderes públicos y cuáles deberían ser sus actuaciones e intervenciones respecto de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.**

A partir de aquel momento se han venido elaborando, con mayor o menor aceptación, distintas normas, algunas de ellas comentadas anteriormente, sobre todo para su adaptación a la normativa europea, así como campañas de sensibilización y formación dirigida a mayores y menores o incluso orientadas al profesorado.

De igual manera estas iniciativas se han extendido a la creación de organismos específicos de para promover un mundo digital más seguro. Tal es el caso del **Instituto Nacional de Ciberseguridad de España (INCIBE)**, anteriormente Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación, una sociedad dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a través de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. Esta entidad tiene como objetivo el desarrollo de la ciberseguridad y de la confianza digital de ciudadanos, red académica y de investigación, profesionales, empresas y especialmente para sectores estratégicos.

Al margen de estas actuaciones, y en relación con el asunto que estamos abordando, queremos poner el foco de atención en el **apoyo que los poderes públicos han de prestar a la familia teniendo en cuenta que ésta, en cualquiera de sus modalidades, representa la unidad básica de la sociedad y medio natural para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.**

Pues bien, en este ámbito consideramos que **los poderes públicos deben prestar apoyos a las familias para desarrollar adecuadamente sus responsabilidades parentales.** No se trata sólo de apoyos que tengan una finalidad reparadora o terapéutica ante un problema o situación ya existente, sino con una finalidad preventiva y de promoción del desarrollo de los miembros de la familia. Ello determina que las políticas en el ámbito familiar deban adoptarse desde un enfoque positivo de la intervención familiar.

En este contexto, **los poderes públicos han de potenciar las medidas encaminadas a apoyar la parentalidad positiva.** Es este un concepto que parte de reconocer que padres y madres son los principales responsables de sus hijos e hijas, salvo en caso de que el Estado deba intervenir para protegerlos. Por lo tanto, la parentalidad positiva ejercida en el interés superior del niño significa que la principal preocupación de los padres debe de ser el bienestar material y afectivo de los niños, niñas y adolescentes, su desarrollo saludable, su educación, el derecho a ser tratado sin violencia, el reconocimiento de su derecho a ser visto, escuchado y valorado como persona.

Y es que **la parentalidad positiva busca promover el bienestar del menor y de la familia potenciando los factores de protección y minimizando los factores de riesgo que se encuentran en el entorno familiar para poder llevar a cabo una verdadera prevención.** Asimismo esta técnica pretende incrementar las competencias de las personas y de las familias para que puedan satisfacer sus necesidades, resolver sus situaciones problemáticas y movilizar los recursos personales y sociales necesarios para mejorar la autonomía y el control de la propia vida. Las personas y las familias tienen fortalezas y capacidades, especialmente las que han vivido o experimentado situaciones problemáticas, que la educación parental debe ayudar a descubrir para potenciar los procesos de cambio.

Respecto al papel de la industria del sector, traemos a colación como algunos países, tal es el caso del Reino Unido, ante el incremento de menores que ven pornografía en Internet, han aprobado normas que restringen duramente el acceso de niños y adolescentes a webs de contenido pornográfico. Estas normas no han estado exentas de polémicas, especialmente de la mano de los defensores de los derechos digitales y de la privacidad que argumentan que dichas leyes vulneran el funcionamiento de Internet y denuncian que compromete la privacidad de las personas.

Hechos como el señalado son una muestra del debate social existente sobre las intervenciones que resultan necesarias para frenar la proliferación de material pornográfico en Internet y su acceso por menores de edad: **prohibición y represión versus autoregulación**.

Al margen de esta polémica, lo que parece evidente es que **para garantizar plenamente la protección de los menores frente a los riesgos que comporta el acceso a la pornografía en la red es necesario contar con la colaboración de las empresas de suministradoras de acceso a Internet**. Y las contribuciones a este loable fin han de venir principalmente de la mano de la Autoregulación y de los Códigos de conductas.

La Autorregulación surgió con la idea de poder dar respuesta a la necesidad de regular los contenidos que se generaban en Internet, dado que la legislación tradicional era demasiado lenta y no podía adaptarse con facilidad a los cambios que se producían en la red. También nació ante las dimensiones globales que caracterizan Internet lo que dificulta la aplicación de leyes estatales puesto que éstas se aplican territorialmente y por tanto en numerosas ocasiones los Estados se encuentran limitados a la hora de perseguir conductas que pueden ser consideradas ilegales ya que las páginas web o los responsables se encuentran establecidos en otro país.

En este sentido, **la Autorregulación se debe entender como un plus de legalidad**, es decir, complementa a la legislación tradicional y le ayuda a resolver aquellos casos que en ocasiones pueden resultar más complicados de solucionar por otras vías.

Por su parte, **los Códigos de conducta** son documentos elaborados por los proveedores de servicios de Internet donde se recogen los procedimientos necesarios para detectar y retirar contenidos ilícitos debiendo tener en cuenta, en su caso, la protección de los menores y de la dignidad humana. El contenido de dichos Códigos debe equilibrarse, con el fin de respetar los derechos fundamentales tales como la libertad de expresión con el fin de no caer en la censura.

A pesar de que sólo contienen compromisos genéricos de un comportamiento ético y ajustados a principios jurídicos básicos e indeterminados, son reconocidas en todos los órdenes las bondades de estas herramientas- Autorregulación y Códigos de conducta-. El problema está en el control de su cumplimiento y las consecuencias de su desatención. Ciertamente **no siempre estas técnicas son respetadas y cumplidas por las empresas del sector**. La realidad demuestra, conforme a las estadísticas comentadas en este capítulo, que los menores acceden cada vez con mayor frecuencia a material pornográfico a través de Internet con suma facilidad, incluso de modo involuntario, sin buscar estos contenidos expresamente.

Por ello es importante que aquellas empresas que prestan sus servicios a través de Internet establezcan y cumplan rigurosamente con los límites y normas recogidas en las mencionadas herramientas, contribuyendo de este modo a que las potencialidades y virtualidades de Internet para las personas menores de edad sirvan realmente para su formación y desarrollo y no para el menoscabo de sus valores personales y sociales.

