

Resolució de l'expedient AO-00097/2016 relativa a l'atenció dels infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats en els centres d'acolliment

Antecedents

En els darrers anys, el Síndic de Greuges ha realitzat diverses actuacions relacionades amb la situació dels infants i adolescents estrangers que arriben a Catalunya sense referents familiars, especialment arran de les nombroses queixes rebudes sobre el procés de determinació de l'edat que han de passar, per la manca de garanties jurídiques i mèdiques de les proves, i per dèficits en l'exercici de la funció protectora per part de l'Administració durant la fase d'atenció immediata (que coincideix amb el procés de determinació de l'edat). Atesos els problemes de fiabilitat de les proves d'edat practicades, el Síndic ha formulat nombroses recomanacions orientades a garantir que, com a resultat d'aquest procés, cap menor d'edat pugui ser considerat major d'edat malgrat no ser-ho realment.

L'ordenament jurídic preveu que l'organisme competent en matèria d'infància, la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA), ha de proporcionar a aquests infants i adolescents l'atenció immediata que requereixin mentre es fan les gestions i els tràmits establerts per la legislació sobre estrangeria per a determinar-ne l'edat. Aquesta atenció immediata, si escau, es produeix en els centres d'acolliment. Un cop determinada la minoria d'edat, l'ordenament jurídic també estableix que aquests centres, a través dels seus equips tècnics, han d'analitzar la problemàtica i determinar, també si s'escau, la mesura de protecció més adequada.

Si anys enrere el Síndic de Greuges rebia més queixes relacionades amb el procés de determinació de l'edat, en els darrers mesos el Síndic ha rebut més queixes sobre les condicions en què es produeix l'atenció dels infants estrangers immigrants no acompanyats en els centres d'acolliment.

Actualment, el sistema de protecció disposa de prop de 20 centres d'acolliment, amb més de 500 places. D'aquests centres, 5 estan destinats per DGAIA fonamentalment a la primera acollida residencial d'infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats. Són els centres d'acolliment CODA I, Estrep, Gaudí, Mas Pins i Miralpeix, amb un total de 143 places contractades.

Consideracions

La sobreocupació dels centres d'acolliment que atenen infants estrangers immigrants no acompanyats

Un dels principals problemes relacionats amb l'atenció dels infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats té a veure amb la sobreocupació dels centres d'acolliment que atén majoritàriament aquest col·lectiu. Les informacions que disposa aquesta institució evidencien que la sobreocupació d'aquests centres té caràcter estructural, i que s'hauria accentuat, especialment en alguns centres, durant el darrer semestre de 2015 i primer semestre de 2016.

La taula 1 mostra com els centres d'acolliment han tingut a abril de 2016 un total de 32 places sobreocupades (que suposa 22,4% sobre el conjunt de places disponibles), i a juliol de 2016 a 22 places sobreocupades (que suposa el 15,4% sobre el conjunt de places disponibles). Aquesta sobreocupació, que equival a la capacitat d'un centre gran, de més de 20 places, afecta a la totalitat de centres. En aquest sentit, s'observen algunes diferències entre centres, així com també una incidència especialment destacable de la sobreocupació en algun d'ells, com ara els centres d'acolliment Mas Pins, Miralpeix i CODA I.

Taula 1. Dades sobre l'ocupació dels centres d'acolliment (2016)

	Places contractades	Places ocupades (març 2013)	Places ocupades (abril 2016)	% sobreocupació (abril 2016)	Places ocupades (juliol 2016)	% sobreocupació (juliol 2016)
Gaudí	28	27	33	17,9	30	7,1
Mas Pins	30	32	39	30,0	35	16,7
Miralpeix	20	-	26	30,0	23	15,0
Estrep	40	42	46	15,0	41	2,5
CODA I	25	26	31	24,0	36	44,0
Total	143	127	175	22,4	165	15,4

Font: DGAIA.

El Síndic de Greuges recorda que la sobreocupació dels centres d'acolliment ha estat un fet estructural del sistema protector en diferents etapes de la darrera dècada. L'any 2009, en l'informe extraordinari *La protecció a la infància en situació d'afectació social a Catalunya*, aquesta institució ja advertia amb dades del període 2002-2007

que prop de la meitat de centres d'acolliment estaven sobreocupats, amb més d'un 10% de places sobreocupades respecte del total de places en aquesta tipologia de centre.

Les dades facilitades per alguns dels centres d'acolliment que atenen majoritàriament infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats evidencien que durant el període 2012-2014 aquesta sobreocupació va ser menys intensa, a diferència del que hauria succeït en els darrers mesos.

Aquesta situació de sobreocupació genera importants dificultats d'intervenció educativa, especialment perquè, amb ràtios d'infants per professional més elevades, es fa més difícil proporcionar a aquests infants i adolescents l'atenció individualitzada que requereixen i la cobertura de les seves necessitats afectives i de benestar. El Síndic de Greuges ha constatat en les visites a aquests serveis un cert cansament entre els professionals per aquestes condicions, que en ocasions es veuen sobrepassats en les seves funcions.

A través de les visites realitzades a alguns d'aquests centres, el Síndic de Greuges ha evidenciat que les condicions de qualitat residencial d'aquests infants i adolescents també es veuen afectades negativament, perquè la sobreocupació comporta compartir el mateix espai amb més persones: la sobreocupació obliga a convertir habitacions dobles i triples en habitacions de fins a quatre i sis persones, de vegades sense els equipaments d'ús personal necessaris (armari, tauleta de nit, etc.), i amb un greu perjudici en les garanties d'espais de privacitat necessaris; la capacitat dels serveis dels centres (banys, sales d'ordinadors, espais comuns, etc.) és insuficient, en ocasions, per atendre les necessitats derivades del nivell d'ocupació del centre; etc.

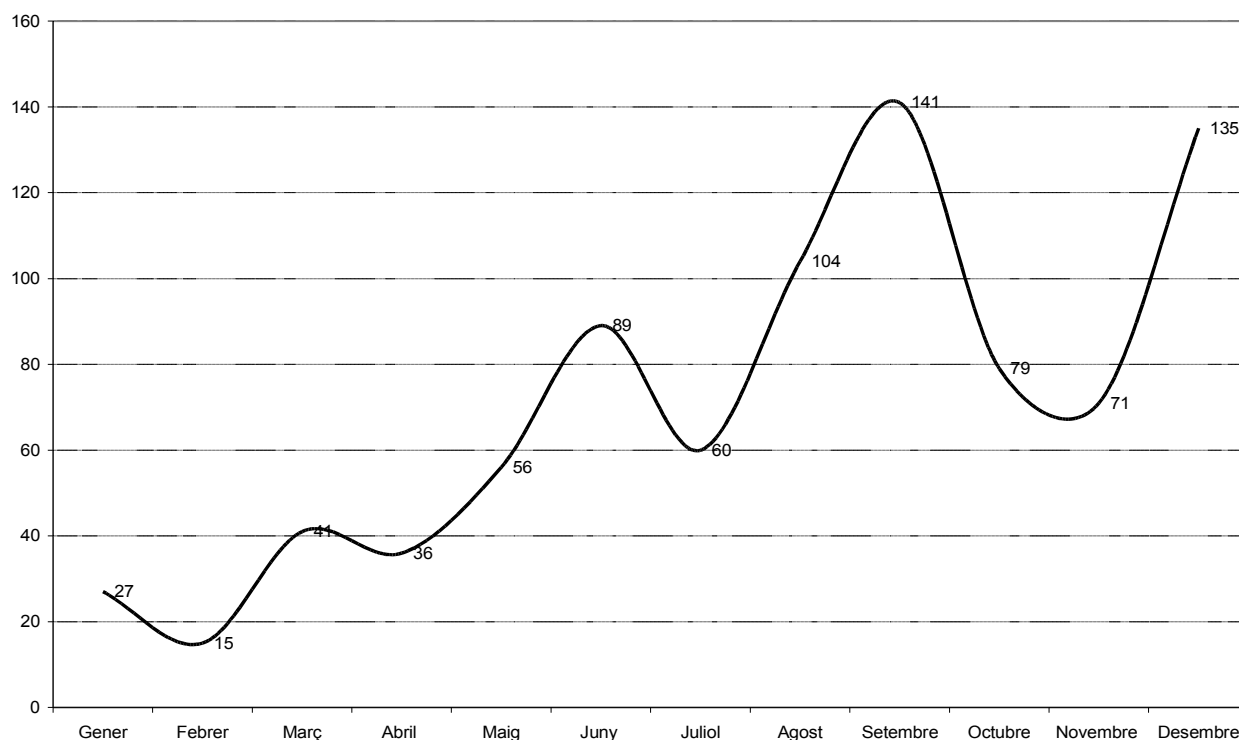
Aquestes condicions residencials són especialment negatives per atendre l'elevada complexitat de les necessitats d'atenció que presenten aquests infants: la majoria són adolescents entre 15 i 18 anys, sense coneixement de les llengües oficials de Catalunya, sovint sense trajectòries prèvies d'escolarització, amb un perfil migratori recent, sense vincles personals al nostre país i amb projectes migratoris que abasten altres països europeus.

Cal afegir, a més, que, segons les informacions facilitades pels mateixos professionals a les visites fetes a aquests centres, aquesta complexitat s'ha vist en el darrer any incrementada pel perfil social d'alguns dels nois que ingressen als centres. Tot i l'heterogeneïtat interna d'aquest col·lectiu, s'ha incrementat el nombre d'adolescents que presenten patrons de conducta disruptiva, desafiant o agressiva, que consumeixen substàncies tòxiques, que pateixen situacions de fort estrès emocional amb problemes de salut mental afegits, o que en ocasions s'han iniciat en entorns delinqüencials, que acaben perjudicant no només les seves trajectòries vitals sinó també el funcionament ordinari del centre. Professionals de centres d'acolliment exposen que el nombre d'incidències internes relacionades

amb problemes de convivència s'ha incrementat en els darrers temps, en part per la sobreocupació existent a les habitacions i als espais comuns i a aquest perfil de resident.

Les dificultats de treballar amb aquest perfil d'adolescents es constata, per exemple, amb l'increment de nombres d'escapoliments que es produeixen, com a mínim, en alguns d'aquests centres. A tall il·lustratiu, el gràfic 1 conté l'evolució del nombre d'escapoliments al Centre d'Acolliment Mas Pins, que s'ha vist condicionada, en part, pel canvi de perfil d'adolescents atesos al centre.

Gràfic 1. Evolució del nombre d'escapoliments al centre d'acolliment Mas Pins (2015)



Font: Memòria d'activitats 2015 i Programació Anual 2016. Centre d'acolliment Mas Pins.

Els professionals també destaquen que una part significativa de les places estan sotmeses a una forta rotació: l'estada al centre de molts dels adolescents que hi accedeixen es limita als dies que dura el procés de determinació de l'edat, o als dies en que abandonen el centre per dirigir-se a altres indrets en el marc del seu projecte migratori. En el cas del Centre Mas Pins, per exemple, el 53,4% dels adolescents residents s'hi van estar menys d'un mes.

Aquests usos, més propis d'un recurs que atén emergències socials, i que ha de garantir l'atenció immediata, es combinen amb altres usos més normalitzats i estables en el temps, que permeten un treball educatiu més consistent. Entre d'altres aspectes, la sobreocupació també dificulta la possibilitat d'establir espais diferenciats per als diferents usos i perfils d'adolescents del centre, per fer més efectiva la intervenció educativa que es du a terme.

La permanència dels infants als centres d'acolliment més enllà dels sis mesos

Una altra conseqüència negativa de la sobreocupació dels centres d'acolliment té a veure amb la dilatació dels processos d'estudi i de formulació de les propostes de mesura protectora més adequades per als infants que hi accedeixen, i que romanen el temps necessari per poder fer aquest estudi. Si bé la durada està condicionada per la dificultat de l'estudi, especialment gran en cas d'infants estrangers sense referents familiars a Catalunya, en algun dels centres d'acolliment, el Síndic hi ha constatat que la presència més gran d'infants i adolescents alenteix la fase d'estudi per part de l'equip tècnic, a causa de la càrrega de treball afegida que els hi suposa.

L'ordenament jurídic estableix que en els centres d'acolliment l'estudi de la problemàtica dels infants i la proposta de mesura protectora s'han de portar a terme en el termini màxim de sis mesos (art. 111 de la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència). L'execució de la mesura protectora, s'entén, hauria de produir-se en el menor temps possible.

Les dades facilitades pels centres, contingudes a la taula 2, però, evidencien que un 25,2% d'infants estrangers immigrants no acompanyats residents en centres d'acolliment fa més de sis mesos que hi són. En un 1,2% dels casos, són adolescents que hi estan més d'un any.

L'edat dels adolescents és un dels factors que també explica la permanència al recurs més temps del necessari. Malgrat les propostes de mesura protectora feta pels equips tècnics, els professionals dels centres d'acolliment argüeixen que aquesta proposta no s'executa per part de DGAIA en el cas d'adolescents que els resten un any o menys per assolir la majoria d'edat (i, conseqüentment, per abandonar el sistema protector).

Convé recordar que els centres d'acolliment són serveis residencials d'estada temporal per a l'atenció immediata i l'estudi diagnòstic de la situació familiar i personal dels infants i els adolescents, i que les instal·lacions no estan pensades per a estades llargues. L'allargament de l'estada en centres d'acolliment és problemàtic, entre d'altres motius, perquè són recursos pensats per una estada provisional, que no ofereixen les condicions residencials i educatives més adequades per estar-hi durant llargs períodes de temps (centres grans, amb habitacions en ocasions grans, amb espais poc personalitzats i amb una forta rotació de residents, etc.).

La comparació de les dades facilitades pels mateixos centres corresponents a l'any 2016 amb les proporcionades l'any 2013 sembla constatar que els temps d'estada als centres d'acolliment, globalment, s'haurien dilatats lleugerament. Si bé l'any 2013 el 18,8% dels adolescents estrangers immigrants no acompanyats s'hi estava més de sis mesos, aquesta proporció a l'any 2016 és del 25,2%.

Aquest allargament de l'estada als centres d'acolliment no és una realitat exclusiva dels centres que atenen majoritàriament infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats, però també afecten a aquests centres.

Taula 2. Dades sobre temps d'estada als centres d'acolliment (2013, 2016)

	Menys de sis mesos (en %) (març 2013)	Entre sis mesos i un any (en %) (març 2013)	Més d'un any (en %) (març 2013)	Menys de sis mesos (en %) (juliol 2016)	Entre sis mesos i un any (en %) (juliol 2016)	Més d'un any (en %) (juliol 2016)
Gaudí	88,9	14,8	0,0	68,8	28,1	3,1
Mas Pins	81,3	18,8	0,0	77,1	22,9	0,0
Miralpeix	0,0	0,0	0,0	69,6	30,4	0,0
Estrep	78,6	19,0	2,4	65,9	31,7	2,4
CODA I	80,8	19,2	0,0	91,7	8,3	0,0
Total	81,3	18,0	0,8	74,9	24,0	1,2

Font: elaboració a partir de dades facilitades pels centres d'acolliment (qüestionaris març de 2013 i visites juliol 2016).

La manca de places suficients en CREI, en centres terapèutics i en pisos assistits, com a coll d'ampolla

En part, la sobreocupació i la dilació de l'estada als centres està provocada per la falta de recursos adequats per atendre les propostes realitzades pels equips tècnics corresponents i per la dilació en l'execució de les propostes de mesura de protecció formulada pels equips tècnics.

Des de fa uns anys, el Síndic de Greuges insisteix sobre els dèficits d'adequació dels recursos que disposa el sistema protector per atendre les necessitats de protecció dels infants. Les dades de què disposa aquesta institució posen de manifest que una part dels infants i adolescents dins el sistema de protecció no tenen assignat el recurs alternatiu a la família més adequat a les seves necessitats, si es considera com a tal el proposat per l'equip tècnic que ha fet l'estudi i la proposta respecte de la seva situació.

En el cas dels infants estrangers immigrants no acompanyats, les mancances afecten sobretot l'assignació de places de centre residencial que s'ajustin a les necessitats específiques dels infants i adolescents, especialment de centres residencials d'educació intensiva (CREI), de pisos assistits per a joves (SAEJ) i de centres terapèutics.

El Síndic de Greuges ha estat denunciant des de fa temps la manca de places suficients i adequades per a infants i adolescents tutelats per l'Administració que requereixen un sistema d'educació intensiva per les alteracions de conducta que presenten, així com també la insuficiència de recursos residencials terapèutics per a infants no tutelats per l'Administració pública.

Les dades facilitades pels centres d'acolliment l'any 2013 assenyalaven que el 36,5% (195) dels infants residents en centres d'acolliment estaven pendents d'un altre recurs, i el 16,3% (87), d'un altre recurs residencial. En el cas dels centres d'acolliment que atenen majoritàriament infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats, el 29,1% (37) dels infants residents estaven pendents d'un recurs residencial (CRAE, CREI, SAEJ, centre terapèutic, etc.).

Les dades facilitades per a l'any 2016 constaten que aquesta proporció hauria augmentat al 33,3% (55). D'aquests, hi ha 17 casos d'infants o adolescents estrangers no acompanyats que estan pendents d'accedir a un CREI. Les necessitats no cobertes de CREI són equivalents a la dimensió d'un centre mitjà.

Taula 3. Dades sobre temps d'estada als centres d'acolliment (2013, 2016)

	Pendants de recurs residencial (març 2013)	Infants acollits (març 2013)	% (març 2013)	Pendants de recurs residencial (juliol 2016)	Infants acollits (juliol 2016)	% (juliol 2016)	Pendants CREI (juliol 2016)
Gaudí	6	27	22,2	18	30	60,0	8
Mas Pins	8	32	25,0	8	35	22,9	1
Miralpeix	-	-	-	9	23	39,1	2
Estrep	17	42	40,5	9	41	22,0	3
CODA I	6	26	23,1	11	36	30,6	3
Total	37	127	29,1	55	165	33,3	17

Font: elaboració a partir de dades facilitades pels centres d'acolliment (qüestionaris març de 2013 i visites juliol 2016).

De fet, l'execució immediata de les propostes de mesura de protecció permetria eliminar la sobreocupació dels centres d'acolliment. Les dades facilitades pels centres posen de manifest que 32 infants tenen la proposta feta fa més d'un mes i

que estan pendents del recurs, mentre que la sobreocupació és en aquest moment de 22 places. El 25,5% (14) de les propostes fetes es van realitzar fa més de 3 mesos, temps que hauria de ser suficient per tenir garantida l'execució de la proposta.

Taula 4. Dades sobre els temps d'espera de recurs (2016)

	Infants amb proposta de mesura	Infants amb proposta feta fa més d'1 mes	Infants amb proposta feta fa més de 3 mesos	Infants amb places sobreocupades (juliol 2016)
Gaudí	18	14	8	2
Mas Pins	8	3	0	5
Miralpeix	9	4	2	3
Estrep	9	5	3	1
CODA I	11	6	1	11
Total	55	32	14	22

Font: elaboració a partir de dades facilitades pels centres d'acolliment (qüestionaris març de 2013 i visites juliol 2016).

Els professionals assenyalen que els adolescents que tenen ja una proposta per anar a un altre recurs queden estancats al centre d'acolliment per manca de places per a ells en CRAE o CREI, especialment.

Pel que fa a les propostes de CRAE, professionals lamenten que hi hagi centres que no acceptin infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats, i la majoria d'ells siguin assignats als pisos de Maragall i al CRAE Casa Milà (ubicat en el mateix edifici que el CA Gaudí), que són serveis residencials també integrats majoritàriament per infants i adolescents d'aquest perfil.

I pel que fa a les propostes de CREI, els professionals lamenten que en l'assignació de les places existents es prioritzin, suposadament, les propostes d'adolescents amb família, i que els infants estrangers no acompanyats no hi accedeixin com caldria. Com s'ha dit, el fet que molts d'aquests joves estiguin a un any o menys de la majoria d'edat no n'afavoreix la seva prioritat d'accés.

Aquesta situació provoca que hi hagi un nombre d'adolescents, alguns d'ells de perfil disruptiu, que no tinguin oportunitat residencial alternativa al centre d'acolliment, recurs que al seu torn no és adequat per atendre les seves necessitats. Aquesta insuficiència de places posa en risc el benestar tant dels infants i adolescents que presenten aquestes necessitats d'atenció més intensiva com la resta dels infants i adolescents que resideixen en els centres d'acolliment, ja que conviuen amb aquests nois sense disposar de la resposta educativa i assistencial que requereixen.

La manca d'itineraris dins del sistema de protecció s'evidencia quan s'analitzen els motius de les baixes: en el cas del Centre d'Acolliment Mas Pins, per exemple, l'any 2015 només el 25,0% dels adolescents va ser baixa del centre per accedir a un altre recurs del sistema protector (SAEJ, CRAE, CREI, etc.). En canvi, el 47,4% de les baixes efectives va ser per escapoliment o no localització, el 13,8% per majoria d'edat o per decret de majoria d'edat de Fiscalia, el 2,6% per ingrés en centres de justícia juvenil, i l'11,2%, altres.

La grandària dels centres d'acolliment

Aquesta complexitat de la intervenció educativa no només es veu afectada per la sobreocupació, per l'allargament de les estades sense poder planificar a mitjà termini el temps disponible per treballar amb aquests infants, o per l'elevada rotació d'una part significativa dels infants residents, sinó també per la grandària del centre.

Ja en l'Informe extraordinari *Els centres residencials d'atenció educativa per a infants i adolescents a Catalunya*, presentat l'any 2003, el Síndic ja alertava de la importància de l'existència de centres de dimensions reduïdes per garantir la participació reals dels infants en el desenvolupament de la seva vida quotidiana i que aquesta es dugui a terme en unes condicions més favorables i similars a les d'un entorn familiar. En l'informe extraordinari *La protecció a la infància en situació d'alt risc social a Catalunya*, de l'any 2009, el Síndic reiterava aquesta necessitat, però constatava que durant el període 2002-2007 l'increment de l'oferta de places de centres d'acolliment s'havia generat a través d'un augment de la proporció de centres de dimensions grans (de més de 20 places).

Aquest informe també posava de manifest que la grandària dels centres està estretament relacionada amb la qualitat de l'atenció. Els centres més petits eren, en general, els que presentaven els millors resultats en els indicadors de qualitat, com ara la mitjana de temps de treball dels educadors (experiència dels educadors al centre) i en les ràtios d'infant per professional.

L'estudi *Benestar subjectiu dels adolescents tutelats a Catalunya*, publicat per DGAIA l'any 2016, evidencia, entre d'altres aspectes, que els nois i les noies que viuen en centres residencials més grans són els que mostren valors significativament més baixos en el benestar subjectiu, i a la inversa.

En aquest sentit, les dades d'oferta de places contingudes a la taula 5 posen de manifest que la totalitat de centres d'acolliment que atenen infants estrangers immigrants no acompanyats són de dimensions grans, amb més de 20 places. Aquesta proporció, en canvi, és menys absoluta en el conjunt dels centres d'acolliment.

Taula 5. Evolució de la grandària dels centres d'acolliment (2002-2016)

	Nombre de centres	Centres amb menys de 20 places	Centres amb 20 places o més (centres grans)	% centres grans
2002	11	3	8	72,7
2007	13	3	10	76,9
2013	21	3	18	85,7
2016 (1)	5	0	5	100,0

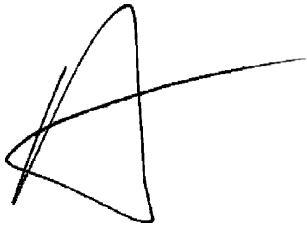
Font: DGAIA.

Nota (1): Les dades corresponen als centres d'acolliment que atenen majoritàriament infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats.

Recomanacions

El Síndic demana al Departament de Treball, Afers Socials i Famílies:

- Reduir el temps d'estada dels infants estrangers immigrants no acompanyats als centres d'acolliment, un cop s'hagi realitzat l'estudi, amb la reducció dels terminis d'espera existents per a l'assignació del recurs (o alternativament, crear noves places de centre d'acolliment que impedeixi la sobreocupació dels centres que actualment atenen els infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats).
- Incrementar les places en centres residencials d'educació intensiva, de centres terapèutics i de pisos assistits per a joves, que facin possible aplicar les mesures de protecció més adequades per als infants estrangers immigrants no acompanyats (i per a la resta d'infants que tinguin aquestes necessitats).
- Garantir als infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats la proposta de mesura de protecció més adequada a les seves necessitats, independentment de l'edat que tingui.
- Reduir la grandària dels recursos d'atenció residencial existents, també en el cas dels centres d'acolliment que atenen majoritàriament infants estrangers immigrants no acompanyats.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, overlapping loop followed by a long horizontal stroke extending to the right.

Rafael Ribó
Síndic

Barcelona, 29 de juliol de 2016