Resolución del Ararteko 2015R-2299-14, de 19 de mayo de 2015, por la que se recomienda al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco que continúe liderando los trabajos encaminados a la búsqueda de una solución consensuada a los problemas de titulación de una parte del personal educativo de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección y deje sin efecto la *Circular de 22 de mayo de 2012* relativa a esta cuestión.

Antecedentes

Animados por la preocupación manifestada por profesionales de la educación social, tanto de forma particular, como por el propio Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Euskadi, en el año 2012 iniciamos una actuación de oficio dirigida a comprobar el grado de cumplimiento de lo establecido en el *Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección*, una vez finalizado el plazo de cuatro años para la adecuación de los requisitos materiales, funcionales y de personal contemplado en su disposición transitoria primera. Solicitamos para tal fin información[1] a los tres servicios de infancia de las diputaciones forales, así como al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, competente en algunas cuestiones principalmente normativas y de coordinación. Esta información venía a sumarse a la obtenida en nuestras visitas de inspección y en reuniones con órganos de la administración y organizaciones sociales.

Las consideraciones y principales conclusiones sobre esta cuestión se incorporaron a modo de avance en el Informe anual al Parlamento Vasco de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia del año 2012:

1) La primera y fundamental respecto a lo que ahora nos ocupa, la falta de adecuación de los requisitos de personal en lo referente a las titulaciones (y, por tanto, a la formación especializada por la que se adquieren las competencias profesionales) del personal educativo y auxiliar de los recursos, en una proporción bastante elevada. Conviene recordar que nos estamos refiriendo al personal *"que empiece a ejercer su actividad profesional en la red de protección de la infancia y la adolescencia después de la entrada en vigor"* del decreto regulador (Disposición Adicional Octava), pues al personal que en esa fecha se encontraba ya trabajando en la red de recursos residenciales no le era exigible, lo que

[1] La información solicitada en aquel momento se interesaba por el grado de cumplimiento de los requisitos materiales (capacidad de los recursos, accesibilidad, adecuación de los espacios), de los requisitos funcionales (medidas de protección de los residentes y documentación mínima exigida en cada centro), de los requisitos de personal (titulaciones, ratios mínimas, planes de formación y medidas para la prevención del estrés laboral y sistema de supervisión), así como de las principales dificultades para dar cumplimiento a la normativa y previsión de cumplimiento. Interesaba conocer, de igual manera, los mecanismos de inspección previstos por las administraciones responsables.

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

significa que entre finales de agosto de 2008 y 2012 se había continuado contratando profesionales sin la cualificación requerida.

2) La segunda, el incumplimiento de los requisitos de accesibilidad en algunos de los recursos de la red, aunque se garantizaba la atención en adecuadas condiciones de un menor o una menor con movilidad reducida en todas las tipologías de programas en los tres territorios.
3) Una tercera consideración, más instrumental, hacía referencia al grado de implicación y calidad de la información aportada por las diferentes administraciones, pues algunas respuestas escasas y genéricas, cuyo mayor exponente era la Diputación Foral de Araba/Álava, no facilitaban alcanzar el objetivo propuesto de conocer el grado de cumplimiento de los requisitos del Decreto 131/2008.

En lo tocante a la primera de las cuestiones, en la base de lo que considerábamos una actuación sumamente incorrecta, se encontraba la *Circular (de 22 de mayo de 2012) sobre la aplicación del Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social, en relación a la formación requerida para el personal educativo,* difundida por la Dirección de Servicios Sociales del Gobierno Vasco, que permite el ejercicio de la profesión de un abanico sorprendentemente amplio de titulacione, algunas con escasa relación siquiera con el ámbito educativo.

En una reunión con el Viceconsejero de Políticas Sociales y su equipo se les transmitió verbalmente las objeciones referidas a la citada circular y la petición de su retirada. Con posterioridad, aún en 2013, el departamento comunicó la intención de realizar una reflexión (necesariamente compartida con las tres diputaciones forales) motivada por estos incumplimientos y aprovechar la ocasión para la revisión en profundidad del decreto y a la luz de los cambios previstos en la legislación de infancia a nivel estatal.

Transcurrido más de año y medio de aquello, ante la falta de noticias al respecto, en octubre de 2014 solicitamos de nuevo al departamento información suficiente y detallada relativa a la vigencia de la circular anteriormente citada, las actuaciones realizadas para la comprobación y la garantía de cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 131/2008 y el estado de situación actual del grado de cumplimiento de los requisitos de cualificación del personal educativo de los recursos.

En la respuesta remitida, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales argumentó la falta de validez de la Circular de 22 de mayo de 2012, informó de las reuniones mantenidas por las 3 diputaciones forales y el departamento para el abordaje de esta cuestión, dio traslado de la información recabada de las diputaciones forales para la valoración del estado de situación actual de las plantillas de personal educativo y se comprometió a continuar trabajando, tanto en la búsqueda de una solución a la situación irregular de este personal, como en las propuestas de mejora del decreto 131/2008.

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

Consideraciones

1. El *Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social* establece en su artículo 106.2 los requisitos de formación y titulación del personal de los equipos educativos.

   2.– El equipo educativo estará compuesto por personal educador y por personal auxiliar con la siguiente formación:

   a) Las y los educadores deberán contar con la diplomatura de educación social o, en su defecto, con una diplomatura o licenciatura en ciencias de la educación o en ciencias sociales, siempre que haya obtenido la habilitación del Colegio de Educadoras y Educadores Sociales.

   b) El personal auxiliar educativo deberá contar con una formación profesional de técnico superior en integración social o análoga.

   Asimismo, se valorará que las y los profesionales cuenten con otras formaciones específicas complementarias que pudieran resultar de utilidad en el ejercicio de sus funciones educativas, en particular la formación específica en igualdad y coeducación.

   Por su parte, la Disposición Adicional Octava aclara que "*las titulaciones exigidas para el personal educativo, tanto para el personal educador como para el personal auxiliar educativo, sólo será exigible a las y los profesionales que empiecen a ejercer su actividad profesional en la red de protección a la infancia y la adolescencia después de la entrada en vigor del presente Decreto*" y la Disposición Transitoria Tercera dispone un plazo de 4 años a partir de la entrada en vigor del decreto para que las entidades públicas titulares de recursos de acogimiento residencial a niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección, cumplan con los requisitos materiales, funcionales y de personal de aplicación.

   En resumen, el decreto insta a las diputaciones forales, responsables de los recursos de acogimiento residencial para infancia en desprotección, a que en el plazo de 4 años realicen todas las actuaciones necesarias encaminadas al cumplimiento de los requisitos recogidos en el decreto y a que, en todo caso, garanticen que todo el personal educativo que comience a ejercer su actividad profesional en la red de recursos de acogimiento residencial a partir de la entrada en vigor del decreto, los cumple.

   Como ya se señalaba en el apartado de antecedentes, transcurridos los 4 años desde la entrada en vigor del decreto, esto es, desde el 28 de agosto de 2012, se constataba la presencia en los equipos educativos de un porcentaje importante de profesionales sin la cualificación requerida, lo que evidenciaba que, aún existiendo estos requisitos, se había continuado contratando personal sin la cualificación exigida.

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

La información trasladada por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales en diciembre de 2014 confirma que continúan sin cumplirse los requisitos de personal en lo tocante a la titulación que cabe exigir al personal educativo que atiende a los menores de edad de los recursos residenciales. Este incumplimiento se produce en los tres territorios, aunque en muy diferente grado: mientras en Bizkaia sólo afecta al 7,7% del personal educativo, en Araba/Álava alcanza al 43% de la plantilla y estimamos que en un porcentaje superior en Gipuzkoa. Hemos de utilizar esta expresión porque esta institución, en el marco del grupo de trabajo creado para analizar la situación entre las tres diputaciones forales y el Gobierno Vasco, no ha facilitado sus datos de adecuación a las titulaciones conforme a lo exigido en el decreto, sino que lo ha hecho dando por válido lo dispuesto en la Circular que abría la puerta a otras titulaciones y sobre la que incidiremos en el punto siguiente.

2. Como ya señalábamos, ante la inminencia de la finalización del período de 4 años que el decreto concedía para la adaptación de los recursos residenciales a los requisitos establecidos en él, las diputaciones forales se dirigieron al departamento de Gobierno Vasco competente *"planteando dudas y preocupaciones sobre la situación de las plantillas de los centros respecto al cumplimiento por las mismas de las titulaciones requeridas, al punto de llegar a solicitar una moratoria en la vigencia del Decreto o la aprobación de disposiciones más favorables a las personas trabajadoras de las plantillas"*[2], demanda que tuvo como resultado la *Circular de 22 de mayo de 2012 sobre la aplicación del Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social, en relación a la formación requerida para el personal educativo* que abogaba por hacer una interpretación amplia sobre la formación exigida para el personal de la plantilla. Así, podemos leer:

> *"Los títulos apropiados que facultan para desempeñar el trabajo de personal educativo se entenderán en sentido amplio, y por coherencia con la titulación exigida para las personas directoras y responsables del recurso, será cualquiera de las titulaciones de grado medio o superior en el área de las ciencias sociales, educativas, psicológicas o médicas (magisterio, humanidades, filosofía, medicina, derecho, pedagogía, psicología, ciencias de la actividad física...)"*

Y como forma de "homologar" todas estas titulaciones aplica la condición de habilitación por parte del Colegio de Educadoras y Educadores Sociales requerida en el artículo 106.2.a) del decreto diciendo que "*en el momento en que el Colegio de Educadoras y Educadores Sociales del País Vasco abra el próximo proceso, tendrá la obligación de solicitar la habilitación*" No tiene en cuenta, sin embargo, que la habilitación es un proceso extraordinario que se abre en el momento de creación del colegio profesional para permitir la colegiación de los y las profesionales que, estando en posesión de

[2] De la Circular de 22 de mayo de 2012.

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

titulaciones académicas anteriores a la existencia de la diplomatura de Educación Social, habían venido desempeñando durante períodos importantes (3, 4, 5 ó 10 años, según los casos) tareas de educador o educadora social y que, finalizado el período de 9 meses que la *Ley 7/2003, de 22 de diciembre, de creación del Colegio de Educadoras y Educadores Sociales del País Vasco* dispone en su Disposición Adicional Segunda, no se vuelve a repetir.

Si bien es cierto que en escritos posteriores en respuesta a preguntas concretas de las diputaciones forales se matizan algunas afirmaciones (como esta del proceso de habilitación) y se abunda en las explicaciones, el principal efecto de esta circular ha sido, a nuestro juicio, el de demorar aún más la solución al problema que supone tener un porcentaje importante de profesionales sin la cualificación exigida desempeñando funciones educativas.

En todo caso, un análisis jurídico de los hechos haría innecesario, incluso, entrar a valorar el contenido de la Circular. De hecho, es el propio Departamento de Empleo y Políticas Sociales (en su respuesta a la petición de información última) quien entiende que la Circular de 22 de mayo de 2012: 1) *"está supeditada al cumplimiento del ordenamiento jurídico constituido por las leyes y los decretos, sin que por tanto pueda desarrollar o contradecir dichas normas; y, si bien puede establecer instrucciones o pautas para la aplicación del decreto, no puede realizar una interpretación de su contenido que modifique o complemente las disposiciones o previsiones que establece"*; 2) *"su contenido no puede resultar de aplicación sobre órganos administrativos no encuadrados en el Gobierno Vasco y, en consecuencia, sobre otras Administraciones Públicas"* (en este caso, las diputaciones forales, responsables de los recursos de acogimiento residencial para infancia en desprotección).

3. La institución del Ararteko es consciente de la dificultad que comporta configurar plantillas estables de profesionales para recursos que han de atender las 24 horas de los 365 días del año. Si la dotación de un número de profesionales adecuado para la atención de las necesidades de niños, niñas y adolescentes, así como la organización de las plantillas teniendo en cuenta los derechos laborales de las y los trabajadores (descansos, vacaciones, incapacidades laborales transitorias, permisos, etc.) incorpora un buen nivel de complejidad a la gestión de los equipos profesionales, la naturaleza relacional del trabajo a realizar, la implicación emocional que requiere y los, en ocasiones, elevados niveles de estrés que se generan, añade dificultad a la estabilización de las plantillas.

   Así y todo, la búsqueda de profesionales cualificados que cumplan los requisitos exigidos por el Decreto 131/2008, de 8 de julio, no debería suponer un problema, ya que desde el curso 1993-1994 y año tras año, continúan saliendo de nuestras universidades promociones enteras de personas graduadas, en el pasado diplomadas, en Educación Social.

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

4. Nos consta, en todo caso, que la preocupación de diputaciones forales y Gobierno Vasco por la cuestión objeto de esta recomendación les ha llevado a trabajar conjuntamente en la búsqueda de soluciones consensuadas. Así, conforme a la información facilitada por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, es éste uno de los temas abordados en las reuniones interinstitucionales que están manteniendo con el objeto de adaptar las disposiciones normativas vascas a las modificaciones previstas de la normativa estatal de protección a la infancia y a la realidad social vigente. Consideramos necesaria y positiva esta reflexión destinada a un mejor ajuste entre la realidad y las disposiciones normativas destinadas a atenderla, siempre y cuando una pretendida adecuación a la realidad no deje vacías de contenido las previsiones normativas.

   En definitiva, debe estar claro que, aunque tengan sus conexiones, estamos refiriéndonos a dos cuestiones diferenciadas: por una parte, cómo resolver los incumplimientos actuales de los requisitos relativos a la cualificación del personal educativo de las plantillas; por otra, la definición de la organización más adecuada y la cualificación óptima para los equipos educativos en el actual contexto social y normativo.

   El Departamento de Empleo y Políticas Sociales ya se compromete a abordarlo de manera diferenciada al responder a esta institución diciendo que:

   Siendo esto así, se traslada a la institución del Ararteko el compromiso del Gobierno Vasco, y, en particular, del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, por continuar trabajando junto con las Diputaciones Forales en la búsqueda de una solución consensuada que permita el cumplimiento, por parte de la totalidad de los recursos de acogimiento residencial para las personas menores de edad en situación de desprotección social de los que sean titulares las administraciones forales, de la totalidad de los requisitos de personal fijados en el artículo 106.2 (...)
   Asimismo, continuará manteniendo con las Diputaciones Forales reuniones interinstitucionales en materia de infancia encaminadas a abordar la modificación del Decreto 131/2008, de 8 de julio (no sólo de sus previsiones en materia de personal), con el objeto de adaptar sus disposiciones no sólo a la realidad social vigente, sino también a las modificaciones que el Anteproyecto de Ley de Protección a la Infancia y el Anteproyecto de Ley Orgánica Complementaria de la Ley de Protección a la Infancia que se está tramitando actualmente puedan introducir en las leyes actualmente vigentes (...).

   En el abordaje del problema actual de las titulaciones del personal educativo, en todo caso, se habrá de tomar en consideración la situación en la que quedan las personas que a día de hoy están trabajando sin la titulación requerida, buscando un punto de encuentro entre el interés público de garantizar que sean los y las profesionales adecuadamente capacitados los

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

que ejerzan las funciones de atención socioeducativa a los chicos y chicas en acogimiento residencial, con los derechos laborales de las y los actuales trabajadores.

5. En diciembre de 2014 el Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales aprobaba el tan esperado decreto de Cartera de Servicios, posibilitando así el inicio del trámite administrativo para su aprobación definitiva. En este decreto están contemplados los recursos de acogimiento residencial para la infancia en desprotección, de igual manera que otros servicios y prestaciones para la atención a las eventuales necesidades de protección de niños, niñas y adolescentes.

   En consecuencia, y dado que los servicios para la infancia en desprotección son parte integrante del sistema de servicios sociales, parecería interesante que en el proceso de revisión y actualización del Decreto 131/2008, de 8 de julio, citado en el punto anterior, se tuviera en cuenta también el necesario encaje y lo derivado de la *Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales* (posterior al decreto 131/2008, de 8 de julio) y su desarrollo normativo.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se formula la siguiente:

RECOMENDACION

- Que deje sin efecto la *Circular de 22 de mayo de 2012 sobre la aplicación del Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social, en relación a la formación requerida,* y comunique oficialmente tal circunstancia a todos los organismos e instituciones concernidos.

- Que, en atención a su competencia de coordinación, continúe liderando los trabajos encaminados a la búsqueda de una solución consensuada para el cumplimiento de los requisitos de personal educativo en los recursos para el acogimiento residencial de niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección y se emplace a la toma de decisiones urgente una vez transcurridos más de 2 años del fin del período para la regularización y más de 6 años desde la aprobación de los requisitos. En este proceso, se habrá de buscar la manera más equitativa de conjugar el interés público de garantizar la adecuada atención profesional a los chicos y chicas en acogimiento residencial con el tratamiento más respetuoso posible de las personas que

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net

actualmente se encuentran ejerciendo estas funciones sin la titulación exigida.

- Que, de igual manera, pero diferenciando los procesos, continúe liderando la actualización de la norma reguladora de los citados recursos, esto es, el Decreto 131/2008, de 8 de julio, tomando en consideración la realidad social vigente, las modificaciones contempladas en el proceso de actualización de la legislación estatal sobre infancia y las derivadas de la participación de los recursos de acogimiento residencial en el Sistema Vasco de Servicios Sociales y, en consecuencia, de sus disposiciones normativas.

Prado, 9 01005 VITORIA-GASTEIZ Tel.: +34 945 135 118 Faxa: +34 945 135 102
E-mail: arartekoa@ararteko.net www.ararteko.net