



# Pautas de actuación en casos de abuso y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en Euskadi.

Recomendación General del  
Ararteko 2/2021, de 18 de mayo





## Recomendación General del Ararteko 2/2021, de 18 de mayo.

### Pautas de actuación en casos de abuso y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en Euskadi.

#### 1. Antecedentes

En los informes presentados en los últimos años al Parlamento Vasco, el Ararteko ha venido manifestando su preocupación<sup>1</sup> respecto a la respuesta ofrecida por las distintas instancias públicas a los niños, niñas y adolescentes que han sido objeto de abuso sexual (en su acepción más amplia) en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Esta preocupación, enraizada en algunas quejas ciudadanas en las que encontrábamos niños y niñas afectados por esta forma de maltrato grave, era compartida por diversos agentes sociales e institucionales, que venían llamando la atención, de igual manera, sobre esta cuestión. Los elementos más señalados hacían referencia a las actuaciones fragmentadas e inconexas, en la mayoría de los casos, de los distintos sistemas públicos y, de forma derivada, a la falta de una guía o protocolo con criterios compartidos e itinerarios de tránsito claros entre los sistemas en el territorio de Euskadi. También se constataba la ausencia de un servicio público especializado que garantizara la atención terapéutica a todos y cada uno de los niños, niñas y adolescentes víctima de abuso sexual.

Con el propósito de contribuir al diagnóstico de la situación y a la mejora de esta atención, el Ararteko organizó en el verano de 2018 un curso específico sobre la cuestión, [El abuso sexual infantil. Una realidad compleja que interpela a toda la sociedad](#), en el que participó la totalidad de los agentes institucionales implicados y que finalizó con el compromiso por parte de esta institución de continuar impulsando la construcción de una respuesta ordenada e integral dirigida a la

---

<sup>1</sup> Véanse los informes de la Oficina de Infancia y Adolescencia de los últimos cinco años, incluidos a modo de separata en los Informes anuales del Ararteko al Parlamento Vasco.

detección, intervención y tratamiento de los niños, niñas y adolescentes víctimas de cualquier forma de abuso o explotación sexual.

Atendiendo al compromiso señalado, en el segundo trimestre de 2019 dio comienzo el proceso para la elaboración de una propuesta técnica de protocolo, al que acudieron las personas formalmente designadas por los máximos responsables de todas las instituciones invitadas y que se concreta en: los Departamentos<sup>2</sup> del Gobierno Vasco de Empleo y Políticas Sociales, Educación, Salud, Seguridad y Trabajo y Justicia –por su implicación en los equipos psicosociales judiciales, el Servicio de Atención a la Víctima y el Instituto Vasco de Medicina Legal-; los Departamentos de Políticas Sociales/Acción Social de las tres diputaciones forales, responsables de los servicios de protección a la infancia (entidades públicas de protección); la Asociación de Municipios Vascos EUDEL, que delegó su participación en representantes de los servicios sociales de los Ayuntamientos de Bilbao, Donostia/San Sebastián y Vitoria-Gasteiz; la Fiscalía Superior del País Vasco, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, así como su Secretaría de Gobierno, y el Consejo Vasco de la Abogacía.

Este gran equipo de personas, dinamizado desde el Ararteko con la colaboración de una persona experta en abuso sexual infantil y en la elaboración de protocolos y guías para su abordaje, trabajó en sesiones sectoriales y plenarias a lo largo de todo 2019, y para finales de ese año contó con una propuesta técnica con el necesario grado de consenso.

En el primer trimestre de 2020 esta institución inició la presentación del documento técnico a las personas responsables de las instituciones participantes, con cuyos últimos aportes quedó configurada la propuesta técnica definitiva, reflejada en las pautas de actuación adjuntas a la presente recomendación.

La disolución del Parlamento Vasco y la convocatoria de elecciones operadas por el Decreto 2/2020, 10 de febrero, la irrupción de la pandemia de la COVID-19 y la configuración del nuevo Gobierno Vasco, con cambios en las estructuras departamentales previas y en sus responsables, demoró hasta la fecha en que nos encontramos la finalización del proceso.

Todas estas circunstancias, unidas a la urgencia de que todos los sistemas y agentes interesados puedan disponer de un conjunto de pautas de actuación aplicables en el corto plazo que ya cuenten con el máximo aval técnico, han llevado a la institución del Ararteko a la convicción de la necesidad de articular la presente recomendación general.

Atendiendo a la naturaleza y competencias de la institución del Ararteko, la recomendación general se dirige a las administraciones públicas vascas. No obstante, habiendo participado la administración de justicia en todo el trabajo técnico y siendo el procedimiento judicial clave para la obtención de los objetivos que se persiguen con las pautas de actuación propuestas, salvaguardando el máximo respeto a la independencia judicial y fiscal, resulta de sumo interés invitar al sistema de justicia a la toma en consideración de estas pautas para su integración en sus procedimientos, a modo de buenas prácticas que coadyuven al

---

<sup>2</sup> Con la denominación de los departamentos de la XI Legislatura.

objetivo compartido de proteger a los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso o explotación sexual.

## 2. Consideraciones

### 2.1. Objeto y finalidad de la propuesta técnica de pautas de actuación

Atendiendo a las carencias observadas en la atención a esta forma de violencia contra los niños y niñas en Euskadi, la propuesta de pautas de actuación plantea como principal objetivo asegurar una intervención eficaz en los casos de abuso y explotación sexual infantil, garantizando en todos los casos la protección de la víctima y la reparación de su daño (físico, psicológico o emocional). En las ocasiones en que se inicie procedimiento judicial, busca, además, que esta protección y reparación del daño se den al tiempo que se respetan las garantías procesales de la víctima, de la persona acusada y la garantía de la prueba.

La perspectiva de abordaje del trabajo, en todo caso interdisciplinar e interinstitucional, no ha buscado, sin embargo, diseñar instrumentos nuevos (salvo que se consideraran imprescindibles), ni empezar “desde cero”, obviando las referencias, herramientas o procedimientos ya existentes. La premisa de partida ha sido incorporar lo que ya existe y se considere válido y útil para el propósito buscado al objeto de conseguir, si no ya el procedimiento ideal, sí el más eficaz, el más útil y adaptado a nuestra o nuestras realidades en el momento presente. De manera sintética se podría decir que estas pautas de actuación han sido elaboradas teniendo en cuenta la realidad competencial, normativa y funcional de Euskadi, así como los instrumentos judiciales, técnicos y procedimentales ya existentes.

Las pautas de actuación propuestas, por otra parte, no desdican nada de lo que cada agente ha de hacer en su ámbito. No pretenden sustituir, sino complementar, apuntando a los elementos que se han de tener en consideración con especial atención para garantizar los objetivos ya citados. Tienen su mirada puesta, y en ello inciden, en los tránsitos de un sistema a otro y en lo que cada uno de esos sistemas ha de hacer para no malograr la tarea de otros agentes, colaboradores imprescindibles. Así, la propuesta de respuesta coordinada delimita las responsabilidades de cada actor, recoge la secuencia de las actuaciones y las temporaliza.

### 2.2. Principios e ideas fuerza

La perspectiva desde la que se formula esta recomendación y con la que se aborda el fenómeno de la victimización sexual infantil es, como no puede ser de otra manera en una institución como el Ararteko, la de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Personas con derechos, personas sujeto de derechos. Desde este paradigma, el abuso sexual infantil es violencia contra la infancia, es una forma de maltrato grave a niños, niñas y adolescentes, como la Convención sobre los Derechos del Niño y el propio Comité se encargan de recordarnos.

Desde esta perspectiva de derechos, las **dos ideas fuerza** que traccionan del resto de elementos son:

1. La orientación de todas las actuaciones a mitigar la victimización secundaria, evitando diligencias repetitivas y adecuándose a los criterios de mínima intervención, celeridad y especialización. Un aspecto particularmente relevante a señalar en este sentido es que todas las personas profesionales implicadas deben evitar, en la medida de sus posibilidades en cada fase del proceso, que la persona menor repita el relato de los hechos, tanto para preservar el indicio cognitivo original (con vistas a su utilidad como prueba en un eventual procedimiento judicial) como para evitar la vivencia traumática de los acontecimientos.

En el ámbito judicial cobra especial relevancia a este respecto favorecer que la prueba preconstituida, pilar fundamental en el caso de abusos sexuales a niños y niñas, se realice en la mejor forma posible para desplegar todos sus efectos en el futuro, con todas las garantías para todas las partes, y en un tiempo breve que posibilite el inicio del tratamiento cuanto antes.

2. El acceso de todos los niños, niñas y adolescentes víctimas al tratamiento para la reparación del daño con la mayor brevedad posible. Eso implica garantizar que los servicios disponibles para este tratamiento son de acceso público y universal (esto es, no condicionados a la situación de mayor o menor grado de protección por parte de los progenitores) y que, directamente relacionado con la idea anterior, todos los agentes trabajan para facilitar el comienzo del tratamiento reparador sin demoras innecesarias.

De forma complementaria, los principios de actuación propuestos, que se exponen con más desarrollo en la propuesta anexa, son:

- Reconocimiento mutuo de todas las instituciones firmantes como aliadas en la intervención en los casos de abuso y explotación sexual infantil y, en consecuencia, principio de colaboración y cooperación entre todas las instituciones implicadas.
- Principio de agilidad y eficacia, materializado en la consideración de los casos de abuso y explotación sexual infantil por parte de todas las instituciones como casos de actuación preferente.
- Articulación de medidas que aseguren el acompañamiento al niño, niña y adolescente, y a sus familias, durante todo el proceso, así como la especialización de las y los agentes que intervengan.
- Atención a la especial complejidad de los casos en los que confluye el abuso infantil con contextos de violencia de género. La respuesta a las necesidades de estos niños y niñas debe atender a su doble condición de víctima, en tanto en cuanto los niños y niñas expuestos a aquella tienen reconocida su condición de víctima "directa" de la violencia de género.
- Respeto a las garantías procesales de la persona víctima y de la acusada y a las garantías de la prueba.

### 2.3. Una obra coral: primer logro del proceso

Probablemente la propia configuración del grupo de trabajo, amplio y diverso, sea la responsable de su **primer logro**, que no es otro que el de ser una **obra coral**. Durante las sesiones de trabajo y en los intercambios de documentos personas procedentes de distintos ámbitos laborales, campos del conocimiento y disciplinas diversos han compartido –conocido y entendido– perspectivas, procesos, procedimientos, prácticas, etc. de sistemas distintos a los propios, facilitando el consenso entre distintas instituciones y agentes (judicial, sanitario, educativo, de los servicios sociales, de los cuerpos y fuerzas de seguridad). Se ha buscado un lenguaje que pudiera sentirse compartido y se ha hecho un esfuerzo de explicación de los elementos sobre los que las pautas de actuación se han de pronunciar.

Este esfuerzo “didáctico” se trasluce en el documento que, quizás a diferencia de otros instrumentos de esta naturaleza, se detiene en ocasiones para definir un concepto o explica con detalle lo que propone para cada sistema, aún a costa de parecer reiterativo.

### 2.4. Un paso en la buena dirección

Los trabajos para la realización de la propuesta técnica del protocolo han coincidido, especialmente en los últimos meses, con otras iniciativas con las que comparte finalidad y orientación. Probablemente a la primera que hay que referirse es al proyecto de ley orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, actualmente en plena tramitación por las Cortes Generales. Aunque la larga y trabada historia de este proyecto de ley nos hace ser cautos, parece que en esta ocasión va a ser posible la aprobación de un texto que, a buen seguro, va a afectar a algunas de las disposiciones de las pautas de actuación propuestas, no tanto para invalidarlas, sino para hacerlas innecesarias por estar recogidas en la ley.

En el contexto vasco es necesario recordar la “Ponencia para realizar un estudio que brinde propuestas para la investigación, prevención, verdad y reparación en los casos de abusos sexuales contra la infancia” de la XI Legislatura del Parlamento Vasco, que quedó inconclusa por la convocatoria de elecciones el 10 de febrero de 2020. En esa misma legislatura, el Gobierno Vasco elaboró un detallado informe sobre la violencia contra los niños y niñas en la Comunidad Autónoma Vasca, base de la anunciada estrategia vasca de prevención de la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes.

En fechas más recientes la actual responsable del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco ha presentado ante las comisiones de Igualdad y Políticas Sociales del Parlamento Vasco las principales líneas de actuación del departamento para la XII Legislatura (2020-2024), entre las que destaca, en relación con la cuestión que esta recomendación atiende, la apuesta por el modelo Barnahus para la atención a las niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso y/o explotación sexual. Ese modelo promueve la atención especializada e integral de las niñas y niños en un mismo recurso (*la casa de los niños y niñas*) unificado.

El modelo Barnahus es, efectivamente, una propuesta ambiciosa que esta institución siempre ha considerado una buena referencia, con un creciente grado de implantación en Europa. Su puesta en marcha requerirá, en todo caso, de consensos y trabajos preparatorios que, si tomamos como referencia la primera experiencia en territorio estatal, aún en fase piloto, en Cataluña, llevarán algún tiempo.

La propuesta técnica que acompaña esta recomendación, como se decía al inicio de este apartado, no sólo no contradice todas estas nuevas iniciativas, sino que comparte plenamente su finalidad y su orientación. Concibe el abuso sexual como una forma de violencia (grave) contra los niños y niñas; se asienta sobre el interés superior de cada niña, niño o adolescente víctima; se propone evitar la revictimización y proporcionar el tratamiento necesario para el restablecimiento del daño recibido; se orienta a mejorar en la detección e intervención de los casos; entiende la intervención como una tarea ineludiblemente compartida entre los agentes de los distintos sistemas públicos implicados.

Las pautas de actuación propuestas han recorrido ya el camino de fijar objetivos y orientaciones compartidos, alcanzar consensos y acordar formas de trabajo coordinadas. No es, lo decíamos al comienzo, el mejor modelo (al que, desde luego, no se deberá renunciar), pero sí, probablemente, el más útil en las circunstancias presentes. Por todo ello, se podría pensar en estas pautas de actuación como un primer paso en la buena dirección, un instrumento real y actual al servicio de una respuesta mejor y más ambiciosa en la que seguir trabajando.

Por todo lo expuesto en los antecedentes y atendiendo a las consideraciones apuntadas, el Ararteko considera de sumo interés:

1. **Reconocer** el compromiso, la implicación y la calidad de las contribuciones de las personas participantes (en representación de las instituciones que les designaron) en el grupo de trabajo configurado para la elaboración de la propuesta.
2. **Difundir** y dar a conocer a la ciudadanía el resultado del trabajo técnico realizado para la elaboración de unas pautas de actuación en los casos de abuso y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En virtud de todo lo que antecede, de 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 la institución del Ararteko, el Ararteko formula, asimismo, las siguientes **RECOMENDACIONES**:

- A. A las administraciones públicas implicadas, esto es, a los Departamentos de Seguridad, Educación, Salud e Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, al Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Araba, al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia, al Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa y a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

Que apliquen las medidas recogidas en las “Pautas de actuación en casos de abuso y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en Euskadi” que se adjuntan, en aquellos aspectos concretos que afectan a su sistema o institución.

- Que difundan dichas pautas de actuación en su ámbito competencial y pongan en marcha todas las acciones y reformas necesarias para que cada modelo de actuación y procedimental se adecue e integre las medidas contempladas en ella.
- Que promuevan la formación y especialización de las personas profesionales de su ámbito correspondiente, incluidas las que realizan su práctica privada. Deberá asegurarse, además, que dicha formación técnica especializada se lleva a cabo desde un enfoque de derechos humanos, de infancia y de género.
- Que realicen el seguimiento y la evaluación de las medidas desarrolladas, incorporando los elementos de corrección y mejora que se valoren necesarios y procediendo a su comunicación al Ararteko para la actualización, en su caso, de dichas pautas de actuación.

- B. Al sistema de servicios sociales:

- Que, como primer paso en su apuesta por un modelo de atención integral, articule los servicios necesarios para garantizar el acceso al tratamiento público a todas las niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso sexual, independientemente de cualquier valoración respecto a la capacidad protectora de su familia.

Así mismo, **INVITA** a las instituciones que integran la administración de justicia, esto es, a la Sala de Gobierno y a la Secretaría de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, a la Fiscalía Superior del País Vasco, así como al Consejo Vasco de la Abogacía:

- Que, en la medida de lo posible, posibiliten la integración en su práctica procedimental de las pautas de actuación contenidas en la presente recomendación general y, en virtud de ello:
  - ✓ Reconozcan las pautas de actuación citadas como buena práctica, con el fin de promover los derechos de los niños y niñas en el ámbito judicial y evitar su revictimización.
  - ✓ Valoren la oportunidad de promover la aplicación de dichas pautas de actuación mediante su ratificación, aprobación o la fórmula que el Órgano de Gobierno de cada institución considere apropiada.
  - ✓ Procedan a su difusión/divulgación a través de los instrumentos de comunicación de los que dispongan y consideren adecuados.
  - ✓ Promuevan acciones de formación y sensibilización de las personas integrantes de la administración de justicia en el conocimiento y en la práctica de las Pautas de actuación.

**ararteko**

Herriaren Defendatzailea

*Defensoría del Pueblo*