



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilma. Sra. Directora de Relaciones Institucionales y Acción Exterior
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 1256/2025

Asunto: Programa “Conciliamos” / Solicitud de apoyo individualizado

Trámite: Resolución

Centro directivo: Consejería de Desregulación, Familia y Ayudas Sociales

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número de referencia arriba indicado.

Como se recordará, la presente queja está relacionada con la participación del niño XXX, de cinco años de edad, en el Programa “Conciliamos” del CEO XXX (XXX) durante el periodo estival de 2025. El menor tiene reconocido un grado de discapacidad del 56 %, grado III de dependencia y movilidad reducida, y presenta trastorno del espectro autista y trastorno de PICA; circunstancias que determinan una acusada falta de autonomía y la necesidad de supervisión continuada para evitar la ingestión de sustancias u objetos no nutritivos que pudieran poner en peligro su salud.

Por ello, la familia solicitó a la Administración autonómica la asignación de un recurso de apoyo individualizado para el menor durante su asistencia al programa. En dicha solicitud se hacía constar que necesitaba ayuda constante para la alimentación, el aseo, el control de esfínteres y la participación en las actividades, así como acompañamiento permanente para prevenir conductas de riesgo. También se indicaba que el centro disponía ordinariamente de dos monitoras para atender a menores de diferentes edades y que la atención simultánea al conjunto del grupo podía resultar insuficiente para garantizar sus específicas necesidades.

Ante la ausencia de asignación del apoyo solicitado, la petición familiar fue reiterada, indicando que no se había comunicado la realización de una evaluación individual del menor y que una posible ausencia temporal de una de las monitoras podía comprometer su adecuada atención. Así, se solicitó nuevamente la designación de personal de apoyo, la valoración de las necesidades del grupo y del centro y la adopción



de las medidas necesarias para garantizar la seguridad e inclusión del niño, sin que el problema llegara a solventarse.

Como resultado de las gestiones de investigación desarrolladas por esta Defensoría con la entonces Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se remitió informe, en el que se señala que el Programa “Conciliamos” tiene como finalidad facilitar un recurso de conciliación a las familias y contribuir a la integración de menores en situación de vulnerabilidad, estableciendo la convocatoria anual unas ratios ordinarias de monitores en función del número de participantes.

En concreto, la RESOLUCIÓN de 28 de enero de 2025, de la Presidenta del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se convocó el Programa Conciliamos 2025, establece en su Base Cuarta lo siguiente:

“Cuarta.– Monitores y ratios de atención a los menores.

1. Los monitores encargados del desarrollo del programa tendrán alguna de las siguientes titulaciones: monitor de ocio y tiempo libre, coordinador de ocio y tiempo libre, técnico superior en animación sociocultural, técnico superior en actividades físicas y animación deportiva, o cualquier otra titulación equivalente y relacionada con el área socioeducativa.

2. El número de monitores de cada centro se establecerá de acuerdo con la siguiente proporción:

- De 5 a 14 menores, uno.*
- De 15 a 30 menores, dos.*
- De 31 a 48 menores, tres.*
- De 49 a 66 menores, cuatro.*
- De 67 a 84 menores, cinco.*

A partir de 85 menores, se irán sumando monitores adicionales por cada 18 niños más o fracción.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León podrá modificar el número de monitores en función de las características de los niños participantes, tales como edad, discapacidad, necesidades especiales, así como por la tipología de las instalaciones, u otras circunstancias especiales”.



Esto es, la propia regulación permite a la Administración modificar el número de monitores atendiendo, entre otras circunstancias, a la edad, discapacidad o necesidades especiales de los niños, a las características de las instalaciones y a otras circunstancias concurrentes.

Respecto del Centro XXX, esa Administración informó que la participación había oscilado entre doce y dieciocho menores, dos de los cuales presentaban discapacidad, y que se había garantizado en todo momento la presencia de dos monitores. Asimismo, indicó que la empresa adjudicataria había solicitado un tercer monitor cuando se alcanzó la máxima participación, refuerzo que fue autorizado. Se sostiene, además, en el informe que se había estudiado la situación del centro y que, como consecuencia de dicho análisis, se había garantizado la existencia de dos monitores incluso durante las semanas en las que la aplicación ordinaria de la ratio habría permitido contar con uno solo. También se afirmaba que había comunicado a la empresa que desarrolla el programa su obligación de cubrir cualquier ausencia puntual para mantener permanentemente dos profesionales.

Finalmente, la Administración manifestó que la asignación de un refuerzo en exclusiva para un menor resultaba inasumible tanto por los recursos disponibles como por la finalidad del programa, que es facilitar la conciliación familiar y no sustituir los cuidados requeridos por menores con discapacidad grave durante los periodos vacacionales. Añadió que las ratios utilizadas se encontraban dentro de los parámetros de la Orden EDU/1152/2010, de 3 de agosto, por la que se regula la respuesta educativa al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo escolarizado en el segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Enseñanzas de Educación Especial, en los centros docentes de la Comunidad de Castilla y León.

Pues bien, de la información facilitada se desprende que, en efecto, la Administración garantizó la presencia de dos monitores incluso en semanas en las que, atendiendo únicamente al número de participantes, habría correspondido uno, aseguró la sustitución de una eventual ausencia y autorizó un tercer profesional durante una de las semanas de mayor asistencia.

Sin embargo, ello no acredita que se efectuara una evaluación individual y técnicamente documentada de las necesidades del menor XXX. La Administración afirma que se estudió la situación del centro, pero no identifica la incidencia concreta de la situación clínica y funcional y la falta de autonomía del niño, la organización diaria de los grupos y espacios, las actividades programadas, la posibilidad real de que uno de los monitores mantuviera una supervisión constante sin desatender al resto de participantes, ni las diferentes alternativas de apoyo que fueron consideradas.



La distinción es relevante a juicio de esta Defensoría. Una valoración del número global de participantes y de las características generales del centro no sustituye necesariamente la valoración de las barreras y riesgos que afectan a un menor concreto. El cumplimiento de la ratio constituye una garantía organizativa mínima, no una presunción absoluta de que cualquier necesidad individual queda adecuadamente cubierta. Precisamente por ello, la convocatoria permite a la Administración alterar el número ordinario de monitores atendiendo a la discapacidad y a las necesidades especiales; circunstancias que no pueden valorarse únicamente mediante el cómputo numérico de participantes o las características del centro.

Tampoco resulta suficiente, a nuestro juicio, la afirmación de que el apoyo individualizado sería inasumible. Una conclusión de esa naturaleza debería ir acompañada de una ponderación concreta de los costes, los medios disponibles, las consecuencias de no adoptar el ajuste y las alternativas posibles.

La medida solicitada por la familia no tenía que ser necesariamente aceptada en sus exactos términos, pero sí debía ser examinada y respondida expresamente, indicando si era necesaria, idónea y proporcionada o si existían otras medidas capaces de garantizar de manera equivalente la seguridad y participación del menor: incremento general de personal, asignación de un profesional con formación específica, reorganización de grupos y espacios, adaptación de actividades y horarios, reducción del número de menores a cargo de cada monitor, apoyo compartido entre varios niños con necesidades especiales o cualquier otra solución técnica adecuada.

Además, la petición de la familia entraba dentro del ámbito de los ajustes razonables y, por tanto, debía haber sido considerada como tal por la Administración, lo que exigía un proceso real de valoración individual del menor y una motivación reforzada de la decisión. No resulta adecuado que las familias carezcan de un cauce directo para solicitar la evaluación de las necesidades de apoyo o que la activación del procedimiento dependa exclusivamente de la iniciativa de la empresa.

A su vez, la referencia realizada por la Administración a la Orden EDU/1152/2010, de 3 de agosto, tampoco permite considerar resuelta la cuestión. Esta disposición regula la respuesta educativa al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo escolarizado en determinadas etapas y centros docentes, mientras que el Programa “Conciliamos” constituye una actividad de atención lúdica y de conciliación desarrollada durante periodos no lectivos. Aunque sus criterios puedan servir como elemento orientativo, no constituyen una regulación directa de las ratios ni de los apoyos necesarios en este programa, ni sustituyen la obligación de valorar las circunstancias particulares de cada participante.



Téngase en cuenta, por otra parte, que desde el momento en que la propia convocatoria permite la participación de menores con necesidades específicas de apoyo y contempla expresamente la posibilidad de que la Administración pueda modificar el número de monitores en función de su discapacidad o de sus necesidades especiales, ésta no puede limitar su actuación a la aplicación automática de ratios generales. La previsión de una facultad específica de modificación obliga a ponderar las circunstancias singulares cuando estas son conocidas y presentan una intensidad relevante para la seguridad, la participación o el bienestar del menor.

Así, la admisión de menores con discapacidad en un programa público de conciliación no puede convertirse en una previsión meramente formal, desvinculada de la dotación efectiva de los apoyos que puedan precisar. Permitir su inscripción y participación, pero no prever personal con formación específica, refuerzos adecuados o ajustes organizativos adaptados a sus necesidades concretas, puede vaciar de contenido la finalidad inclusiva del programa. La inclusión no se satisface con permitir el acceso físico o administrativo a una actividad, sino que exige crear las condiciones materiales necesarias para que la participación sea real, segura y efectiva.

Esto es, carece de coherencia que el programa contemple la participación de menores con necesidades específicas de apoyo educativo hasta los catorce años y permita modificar el número de monitores en atención a la discapacidad o a las necesidades especiales de los participantes, pero que en la aplicación práctica tales circunstancias no determinen una valoración concreta de los apoyos personales y organizativos necesarios. Así, la admisión de estos menores lleva implícita la obligación de prever razonablemente las condiciones en las que pueden ser atendidos.

Esta Institución ya sostuvo un criterio semejante en la Actuación de oficio desarrollada sobre la necesidad en esta Comunidad Autónoma de campamentos inclusivos, en la que se concluyó que estos servicios debían convertirse en entornos plenamente inclusivos, preparados para la participación e integración de menores con necesidades especiales en convivencia con otros menores sin discapacidad, mediante actividades y medios adecuados a sus características.

La doctrina expresada en aquella actuación resulta plenamente trasladable al Programa que ahora nos ocupa. No basta con que la convocatoria no excluya a los menores con discapacidad, ni con que estos puedan formalmente obtener plaza. Es preciso que la organización del servicio, la cualificación y número de profesionales, la distribución de los grupos, las actividades y los protocolos de seguridad permitan su participación efectiva. De otro modo, la inclusión sería únicamente nominal y podría producirse una exclusión material respecto de los menores que presentan mayores necesidades de apoyo.



La existencia de personal especializado o adecuadamente formado no constituye una exigencia accesoria cuando participan menores que presentan necesidades intensas de apoyo, sino una condición estrechamente vinculada a la calidad, seguridad e inclusión del servicio. Ello no significa que todos los centros deban disponer permanentemente de un profesional dedicado en exclusiva a cada menor con discapacidad, pero sí que la Administración debe prever mecanismos flexibles que permitan reforzar, especializar o adaptar los recursos humanos cuando las circunstancias individuales lo hagan necesario. La respuesta no puede consistir en admitir al menor y trasladar después a la familia que el programa no está concebido para atender sus necesidades, sin haber analizado previamente qué ajustes resultarían razonables.

No podemos olvidar que Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, reconoce una protección especialmente intensa de los niños y niñas con discapacidad y de quienes presentan mayores necesidades de apoyo, también en el acceso al ocio. Sus artículos 63 y 66 consideran comprendido en la vulneración de la igualdad de oportunidades el incumplimiento de la obligación de realizar ajustes razonables, entendidos como modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas para un caso particular que no impongan una carga desproporcionada.

La Ley 2/2013, de 15 de mayo, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de Castilla y León, sigue el mismo criterio. Sus artículos 7 a 10 exigen la eliminación de las prácticas que produzcan desventajas, la realización de ajustes razonables y la adopción de medidas de acción positiva adecuadas a las necesidades específicas de la persona. La norma prevé una mayor intensidad de apoyo para los menores con discapacidad, las personas más gravemente afectadas y quienes viven en el medio rural. Asimismo, su artículo 44 exige desarrollar programas y actuaciones dirigidos a facilitar el acceso y disfrute de las personas con discapacidad a la oferta de ocio en igualdad de condiciones.

Además, en el ámbito de la infancia, el principio del interés superior del menor exige que las decisiones públicas que le afecten atiendan preferentemente a sus necesidades concretas, su seguridad y su desarrollo integral. Así, la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, configura la primacía del interés del menor como principio rector de toda actuación de atención a la infancia y exige prevenir los obstáculos que puedan dificultar su integración social.

Por todo ello, puede concluirse que la actuación administrativa examinada no alcanzó el grado de individualización, prevención, coordinación y motivación exigible ante la solicitud de un ajuste destinado a un menor con discapacidad grave y necesidades intensas de supervisión. La aplicación de una ratio general y la referencia a un estudio del centro, sin exteriorizar una evaluación funcional del niño, las alternativas consideradas y



la ponderación de la proporcionalidad de los apoyos, resultan insuficientes para garantizar plenamente los principios de igualdad de oportunidades, interés superior del menor y buena administración.

Considerando, pues, que no resulta posible lograr una verdadera inclusión de las situaciones de discapacidad sin proporcionar los medios que la hagan posible, resulta preciso formular, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que se establezca para el Programa “Conciliamos” un procedimiento de valoración previo e individualizado de las necesidades de los menores con discapacidad o con necesidades específicas de apoyo, que pueda iniciarse a instancia de sus representantes legales o de oficio desde el momento en que la Administración tenga conocimiento de aquellas circunstancias. Valoración que deberá realizarse con suficiente antelación al comienzo de cada periodo, por personal con cualificación adecuada, y tomar en consideración los informes sanitarios, educativos y sociales aportados, el grado de autonomía, los riesgos para la salud y la seguridad, las características del grupo, los espacios y actividades previstos y los restantes factores relevantes.

SEGUNDA: Que como resultado de dicha valoración, se adopten en cada caso los ajustes razonables y apoyos personales, materiales u organizativos que resulten necesarios y proporcionados para garantizar la participación segura e inclusiva de los menores con discapacidad, pudiendo incluir, cuando así lo justifique la evaluación técnica, un incremento de la ratio, apoyo especializado o individualizado, reorganización de grupos, adaptación de espacios, horarios o actividades, u otras medidas equivalentes. Y en caso de que no se estime procedente el apoyo solicitado, se dicte una respuesta expresa y suficientemente motivada que identifique las razones técnicas y organizativas de la decisión, la ponderación realizada sobre su proporcionalidad y las alternativas ofrecidas para evitar que la discapacidad impida o dificulte sustancialmente la participación.

TERCERA: Que se revise el sistema de coordinación entre la Gerencia de Servicios Sociales, las empresas adjudicatarias, los responsables de los centros y las familias, de manera que la necesidad de refuerzos no dependa exclusivamente de la iniciativa de la entidad contratista. A tal efecto, deberán incorporarse a las futuras convocatorias y a los pliegos de contratación reglas claras sobre comunicación de necesidades, responsabilidad en la valoración y autorización de apoyos, formación del personal, sustitución inmediata de ausencias, planes de contingencia y seguimiento durante la prestación del servicio, garantizando en todo momento que la



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

gestión indirecta no menoscabe la responsabilidad de la Administración titular del programa.

CUARTA: Que en el supuesto de que se solicite nuevamente para el menor XXX su participación en el Programa, se realice antes del inicio de su asistencia la valoración individualizada indicada y se determinen los apoyos y medidas necesarias para garantizar su seguridad y su participación efectiva, sin que la decisión quede limitada a la aplicación automática de las ratios generales del programa.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Desregulación, Familia y Ayudas Sociales en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López