



Posicionamiento sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Protección Integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia



TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	2
CUESTIONES PRIORITARIAS QUE REQUIEREN SER ABORDADAS EN LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA	4
Reducir discrecionalidad, garantizar obligatoriedad y seguimiento	4
Armonizar la definición con los estándares internacionales y garantizar que el ámbito de aplicación se hace en referencia a la jurisdicción española	4
Mayor concreción sobre la Estrategia de erradicación de la violencia	5
Definición de grupos especialmente vulnerables	5
Reforzar el enfoque de género de la Ley	6
Reforzar protección de niños y niñas privados del cuidado parental, especialmente en los sistemas protección a la infancia	6
Incrementar la protección a niños y niñas migrantes no acompañados.	9
Garantizar apoyo a familias en la crianza de sus hijos e hijas y reforzar las garantías en los procedimientos administrativos de retiradas de tutela	10
Reforzar el derecho a participar y ser escuchado	12
OTRAS PREOCUPACIONES	14
La exposición de motivos debería hacer referencia a algunas cuestiones claves de enfoque	14
Reforzar los criterios para constituirse como “Principios rectores”	14
Creación de estructuras de coordinación intersectorial	15
Mayor ambición en las medidas del ámbito judicial	15
Reforzar la protección en el ámbito educativo	17
Reparación en adultos que sufrieron la violencia siendo menores de edad	17
Mayor concreción sobre la comisión frente a la violencia en los niños, niñas y adolescentes en el ámbito sanitario	17
Reforzar la colaboración y exigencia con sectores privados	18
Reconocimiento del papel especializado de las organizaciones en materia de acogimiento transfronterizo	18
Incorporación de otras recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño	18





INTRODUCCIÓN

La aprobación del proyecto de Ley Orgánica de Protección Integral a la infancia y adolescencia frente a la Violencia por parte del Gobierno y el comienzo de su tramitación parlamentaria es una noticia muy esperada y muy bien acogida por las organizaciones de infancia y la Plataforma de Infancia que ya en 2010 solicitaron al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas que instara a España a su aprobación. El mismo que llamó la atención a España sobre el problema de la violencia contra la infancia y recomendó la elaboración de esta ley en 2010 y 2018.

La violencia hacia los niños, niñas y adolescentes suele permanecer oculta, por la propia invisibilidad de la violencia contra la infancia, que suele darse en entornos de intimidad, pero también por los miedos y obstáculos que encuentran los niños y niñas a la hora de denunciar, así como dentro del propio sistema de justicia que, en muchos casos, los revictimiza. A pesar de que **existen pocos datos, estos ponen en evidencia que nos encontramos ante un problema alarmante**. Datos del Ministerio del Interior señalan que, durante 2018, en España se produjo un incremento del 4,5% en las denuncias de malos tratos hacia la infancia pasando de 4.875 en 2017 a 5.105 en 2018. Además, 1 de cada 2 denuncias por delitos contra la libertad sexual registradas en España en 2018 tuvieron como víctimas a niños, niñas o adolescentes.

La aprobación de esta ley será un gran avance en la defensa de los derechos de la infancia en España que se va a convertir en el primer país en el mundo con una ley integral para proteger a los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia.

En términos generales, la Plataforma de Infancia valora positivamente el texto, así como que para su elaboración se haya consultado a distintas organizaciones de la sociedad civil y se haya tenido en cuenta la opinión de niños, niñas y adolescentes. Nos gustaría resaltar su gran componente de sensibilización social, para visibilizar la realidad y para propiciar el cambio de paradigma necesario, ya que manda un mensaje rotundo a la sociedad de rechazo ante cualquier forma de violencia contra la infancia.

Sin embargo, el proyecto de ley **debería ser mejorado en tramitación parlamentaria**. El análisis que hemos realizado desde la Plataforma de Infancia junto con nuestras organizaciones miembro, revela que hay cuestiones esenciales que no han sido incluidas y otras que requieren de modificaciones para conseguir el objetivo de la ley, esto es, garantizar la protección frente a la violencia de todos los niños y niñas. Nuestra principal referencia para hacer el análisis han sido las últimas [Observaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas de 2018](#) en las que se ponen de manifiesto varias preocupaciones en materia de violencia y recomendaciones al respecto, así como otros estándares internacionales. España será examinada nuevamente por el Comité de los Derechos del Niño en 2023. La tramitación de esta ley es la oportunidad para asegurar la incorporación de las recomendaciones del Comité en materia de violencia contra los niños y niñas.

A continuación, recogemos las principales conclusiones del análisis realizado por las organizaciones de infancia, señalando las principales cuestiones que nos preocupan y



sobre las que desarrollaremos nuestras propuestas de enmiendas que haremos llegar a los grupos políticos. Especialmente:

- Reducir la discrecionalidad y **garantizar la obligatoriedad** y el seguimiento de cuestiones esenciales
- **Armonizar la definición** con los estándares internacionales y garantizar que el ámbito de aplicación se hace en referencia a la jurisdicción española
- Dotar de mayor concreción a la **Estrategia** de erradicación de la violencia sobre la Infancia y la Adolescencia, asegurando la participación del Observatorio de Infancia
- Definir los **grupos especialmente vulnerables**
- Reforzar la **perspectiva de género**
- Reforzar la **protección frente a la violencia de los niños y niñas que se encuentran privados del cuidado parental**, especialmente en los sistemas protección a la infancia.
- Incrementar la protección a **niños y niñas migrantes no acompañados, solicitantes de protección internacional y víctimas de trata** por su especial vulnerabilidad
- Garantizar un mayor **apoyo a las familias en la crianza** de sus hijos e hijas y reforzar las garantías en los **procedimientos administrativos de retiradas de tutela**
- Reforzar el **derecho a participar y ser escuchado**

Además, es necesario asegurar la **dotación económica suficiente** para que la futura Ley sea realmente eficaz y aplicable.



CUESTIONES PRIORITARIAS QUE REQUIEREN SER ABORDADAS EN LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

Reducir la discrecionalidad y garantizar la obligatoriedad y el seguimiento de cuestiones esenciales

Consideramos que la ley adolece de cierta **falta de concreción y de contundencia para exigir, más que promover** en algunos puntos, y no dejar al arbitrio de las diferentes Administraciones su puesta en práctica.

Esta cuestión es especialmente importante ya que la mayoría de las cuestiones no serán objeto de desarrollo reglamentario al ser competencia autonómica y es necesario garantizar que el desarrollo autonómico parta de los mínimos necesarios para asegurar la protección de todos los niños y niñas frente a la violencia.

Preocupa especialmente la falta de exigencia de la formación de todos los agentes clave. **La formación especializada de todos los profesionales vinculados con infancia y adolescencia debe ser exigible** en todos los ámbitos. Por ejemplo, en educación, creemos que es fundamental que los inspectores educativos y directores de centros educativos (no sólo la persona que actuará en la coordinación de protección y bienestar en cada centro) se les exija cierta formación en violencia contra la infancia en las dimensiones que se pueden poner de manifiesto en sus centros (familiar, entre iguales, hacia los niños y niñas así como por el personal docente, haciendo especial hincapié en los 0 – 3 años y en los servicios de educación especial); o en el ámbito jurídico, se debe incorporar el turno de oficio especializado en todos los Colegios de Abogados.

Además, es necesario asegurar que los **protocolos se prevén únicamente para la coordinación de actuaciones administrativas** y cuestiones de procedimiento interno. Se debe requerir el **desarrollo de reglamentos autonómicos** para cualquier regulación que pueda afectar a los derechos de los niños y niñas en esta materia. Es importante tener en cuenta esta cuestión por seguridad jurídica, para garantizar la eficacia de las disposiciones que afectan a derechos, siendo jurídicamente vinculantes y no solo “un acuerdo” voluntario del que se puedan apartar y para garantizar su legalidad (ex ante, cuando la autoridad aprueba la norma o ex post, al permitir su impugnación en vía contencioso-administrativa).

Armonizar la definición con los estándares internacionales y garantizar que el ámbito de aplicación se hace en referencia a la jurisdicción española

La definición del artículo 1.2 **no coincide con la definición que la Convención sobre los Derechos del Niño hace en su artículo 19:**

“toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la



custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”.

Consideramos fundamental que se incorpore ya que es la que se toma como referencia desde el punto de vista internacional.

Si bien nuestra propuesta va dirigida a modificar el artículo 1.2, en todo caso, si esta no se incluyera, es necesario llamar la atención de dos aspectos de la redacción actual:

- Se hace referencia a “**la pornografía no consentida o no solicitada**”, cuando en ningún caso se puede considerar aceptable la pornografía. Por lo que se propondría eliminar “no consentida o no solicitada”
- Se propondría incluir, ante su ausencia en el apartado segundo del artículo 1.2, la referencia a la **violencia institucional**.

Por otro lado, el artículo 2 hace referencia al territorio español a la hora de **definir el ámbito de aplicación de la ley, en lugar de a la jurisdicción española**, lo que impediría que se pudieran perseguir aquellos hechos en el extranjero cuya víctima fuera española o aquellos hechos que tuvieran consecuencias en España.

Mayor concreción sobre la Estrategia de erradicación de la violencia sobre la Infancia y la Adolescencia asegurando la participación del Observatorio de Infancia

Si bien la previsión de la Estrategia está contemplada en la ley, no se definen las líneas esenciales de la misma, como la previsión de que dicha estrategia parta de una **investigación sobre la prevalencia** e incidencia de las diferentes violencias en la infancia, que permita tener un diagnóstico empírico de la situación, o la falta de identificación del ámbito judicial como ámbito clave.

Además, sería necesario prever en su elaboración de la participación del **Observatorio de Infancia** que, en todo caso, debe asegurarse que es el espacio en el que las Administraciones junto con la sociedad civil puedan hacer seguimiento de la aplicación de la ley y desarrollar propuestas de los protocolos y modelos necesarios.

Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a España en 2018

- Emprenda una evaluación amplia del alcance, los factores de riesgo y las características de la violencia contra los niños, los malos tratos y el descuido, con miras a formular una estrategia nacional amplia para prevenir y combatir esos fenómenos

Definición de grupos especialmente vulnerables

La ley hace referencia a que “*los planes y programas de prevención para la erradicación de la violencia contra la infancia y la adolescencia identificarán, conforme a los factores de riesgo, a los niños, niñas y adolescentes en situación de especial vulnerabilidad, así*



como a los grupos específicos de alto riesgo, con el objeto de priorizar las medidas y recursos destinados a estos colectivos”

Sin embargo, **no define quienes son los grupos específicos de alto riesgo**. Sería bueno definirlos para asegurar su priorización, garantizando que se incluye a las niñas, los niños y niñas LGTBI, los niños y niñas con discapacidad, los niños bajo el sistema de protección, los niños y niñas extranjeros no acompañados, los niños y niñas pertenecientes a minorías étnicas, los solicitantes de protección internacional y las víctimas de trata.

Reforzar el enfoque de género de la Ley

Consideramos que el texto no parte del reconocimiento de la vulnerabilidad de las niñas frente a determinadas formas de violencia lo que podría suponer un riesgo para la efectividad de la Ley y los derechos de las niñas y adolescentes, tanto en lo que respecta a la prevención de las distintas formas de violencia como a su detección, por ejemplo, previendo indicadores de riesgo con perspectiva de género, así como al abordaje de estas.

Preocupa, además, que no se haga referencia a cuestiones como la coeducación o que no ahonde en determinadas medidas específicas, especialmente en lo que se refiere a **violencia de género**. En este sentido, la ley debería fortalecer los mecanismos de detección de situaciones de violencia de género de las madres, en la medida de que, además, los niños y niñas también son víctimas de ella; garantizar la atención psicológica de los hijos e hijas que se encuentren bajo la patria potestad de la mujer que, aunque no haya formalizado denuncia, esté recibiendo asistencia social integral en un servicio especializado de violencia de género; o incluir en el ámbito educativo la formación sobre el uso adecuado y crítico de internet, con especial atención a la violencia sexual que se promueve desde la pornografía, con más garantías de protección a los y las menores que el mero control parental.

Reforzar la protección frente a la violencia de los niños y niñas que se encuentran privados del cuidado parental, especialmente en los sistemas protección a la infancia.

Los niños y niñas tutelados por las Administraciones públicas bajo el sistema de protección son uno de los grupos más vulnerables frente a la violencia por una multiplicidad de factores. Entre ellos, por el hecho de no encontrarse con sus progenitores o familiares directos; por la falta de herramientas del sistema de protección para protegerlos (especialmente en recursos residenciales grandes) y por la falta de referentes adultos cercanos; porque en ocasiones han podido ser ya víctimas de violencia y no han recibido ningún apoyo posterior; o porque las redes de explotación, conscientes de dicha vulnerabilidad, conocen dónde se encuentran los centros y acuden a por ellos y ellas.

El Comité sobre los Derechos del Niño en 2018 mostró su preocupación por *“los casos de malos tratos y de trato degradante de niños atendidos en centros de acogida, incluso denuncias de reclusión en condiciones de aislamiento, diagnósticos médicos erróneos y tratamiento médico incorrecto, además de la falta de sistemas de vigilancia y denuncia centrados en los niños y de mecanismos de queja a disposición de estos”*.



Además, existen en España otro tipo de recursos residenciales, como los de trastornos de conducta o los centros de cumplimiento de medidas judiciales en los que los niños y niñas también se encuentran privados del cuidado parental. Si bien estos centros cuentan con una regulación específica¹ que proporciona más garantías a la protección de sus derechos fundamentales, su protección frente a la violencia es insuficiente, ya que están permitidas prácticas que pueden implicar situaciones de violencia. En este sentido, el Defensor del Pueblo (e.f.), que ha formulado recomendaciones al Ministerio de Justicia para que derogue el apartado del reglamento de responsabilidad penal de los menores en el que se regulan las sujeciones mecánicas para acabar con estas prácticas como medio de contención en estos lugares, ya que esta práctica *“exige el uso de la fuerza, por lo que constituye siempre una situación de riesgo, estando en juego derechos tan fundamentales como el derecho a la vida y el derecho a la integridad física”*²

El proyecto de ley no ha incorporado las propuestas que la Plataforma de Infancia hizo en su momento, que pretendía reforzar la protección de los niños y niñas en los centros de protección, con medidas más contundentes, como se prevé en la Ley para otros ámbitos, como el educativo o el del deporte. Además, no incluye a los sistemas de protección como un ámbito prioritario a contemplar en la estrategia ni sobre el que haya que tomar medidas específicas de prevención. Tampoco hace ninguna mención a los centros de cumplimiento de medidas judiciales

Por ello, se debería eliminar toda posibilidad de que los niños y niñas privados de cuidado parental, en cualquier centro, pudieran ser sometidos a prácticas que impliquen violencia, lo que requerirá la obligación de que **explícitamente se prohíba todo tipo de castigo que pueda suponer una lesión física o psíquica -castigos corporales, contenciones físicas, reducciones, sujeciones mecánicas, aislamiento, humillaciones, insultos, infravaloraciones, ...-** como método educativo y que incluyan medidas que contribuyan a erradicar este tipo de castigo y promuevan formas de disciplina positiva.

Por otro lado, se deberían **reforzar las medidas para luchar contra la violencia en el sistema de protección** (como puede ser la explotación sexual, el maltrato físico o psicológico), constituyéndose los recursos residenciales en ambientes libres de violencia que permitan el pleno desarrollo de los niños, niñas y adolescentes residentes y en los que se garantice el respeto y la promoción de sus derechos. En este sentido, las enmiendas irán dirigidas a:

- Asegurar que es un ámbito prioritario en la ley y en la estrategia sobre el que se toman medidas específicas
- Asegurar la priorización de centros residenciales pequeños y/o hogares, asegurando el cumplimiento de los derechos del niño en entornos más apropiados para su correcto desarrollo
- Prever y habilitar canales accesibles y permanentes de denuncia a los niños para que puedan tener acceso, entre otros, a los Fiscales de Protección y al Defensor del Pueblo, sin intervención del personal de los centros ni de las Comunidades Autónomas, para poner en su conocimiento y denunciar, en su caso, situaciones

¹ LO 8/2015 y Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de los Menores y Reglamento

² Tras el caso de Ilias Tahiri que falleció después de haber sido inmovilizado por seis agentes con sujeciones mecánicas en un centro para menores infractores de Almería



de violencia de los centros, en cualquier momento y sin necesidad de esperar a las visitas que se realicen

- Garantizar que todas las medidas que se puedan poner en marcha en los centros que pudieran suponer una violación de sus derechos fundamentales (como medidas de contención, aislamiento del menor, registros...) son estrictamente reguladas, impidiendo que se puedan utilizar medidas que no se permitirían utilizar a las familias
- Añadir medidas específicas de prevención en este ámbito, como se han previsto en otros ámbitos, como la supervisión en la contratación o establecer una figura análoga al coordinador de protección de los centros educativos
- Garantizar la asistencia letrada independiente para los niños y niñas tutelados
- Eliminar todos los obstáculos procesales existentes para garantizar la capacidad de los menores, de manera que puedan interponer denuncias sin el consentimiento de su tutor y ser parte en los procedimientos penales, cuando han sufrido violencia dentro del sistema
- Mecanismos de denuncia y garantías específicas cuando la violencia hacia estos niños y niñas es ejercida por las Fuerzas de Seguridad
- Impartir formación a todo el personal de los centros (tanto de seguridad como educadores) sobre *métodos pacíficos de comunicación, negociación y resolución de conflictos, teniendo en cuenta la especial vulnerabilidad de los mismos, y prestando especial atención a la lucha contra el racismo y la xenofobia*

Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a España en 2018

- Vigilar y supervisar constantemente la calidad de las modalidades alternativas de cuidado para los niños, incluso ofreciendo canales accesibles para denunciar, vigilar y remediar el maltrato de los niños, y velar por que existan mecanismos accesibles de queja para los niños en los centros de acogida estatales y los hogares de guarda
- Desarrollar mecanismos eficaces para recibir y atender las denuncias de niños en los centros de protección, adoptar medidas para prevenir los casos de malos tratos e investigar efectivamente los casos denunciados; (niños y niñas solicitantes de asilo y protección internacional)
- Garantizar unas condiciones humanas y dignas en los restantes centros para niños con dificultades de conducta o de socialización e investigue a fondo todas las denuncias de abusos o malos tratos en esos centros
- Promueva medidas para aumentar la colaboración entre las comunidades autónomas y los recursos que permitan prestar a los niños que son víctimas asistencia jurídica gratuita y el apoyo de psicólogos infantiles y trabajadores sociales en los centros que atienden las necesidades de esos niños



Incrementar la protección a niños y niñas migrantes no acompañados, solicitantes de protección internacional y víctimas de trata por su especial vulnerabilidad.

En relación con los niños y niñas no acompañados y/ o solicitantes de asilo, el Comité alertaba de *“los niveles elevados de violencia, el carácter deficiente del trato y la protección que ofrecen los profesionales en los centros de recepción para niños, incluso las denuncias de prostitución de niñas y el acceso insuficiente a la educación ordinaria y a actividades de esparcimiento, así como la falta de un mecanismo de denuncia”*.

Dentro de este grupo, un grupo especialmente vulnerable son las niñas que llegan a nuestro país a través de redes de trata que, en muchas ocasiones, pasan por los sistemas de protección de las diferentes Comunidades Autónomas sin que estos sean capaces de protegerlas. Es necesario identificarlas y ofrecerles la protección que necesitan.

Además, España lleva años recibiendo denuncias y críticas de organismos nacionales e internacionales, como el Defensor del Pueblo o el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (que ya ha emitido 7 dictámenes condenatorios a España) por tener un procedimiento de determinación de la edad que vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entre ellos a ser protegidos y asistidos por las Administraciones. Se trata de un procedimiento sin garantías que permite abandonar sin protección a niños y niñas que se encuentran en nuestro país a pesar de tener documentación acreditativa de su edad válidamente expedida por sus países de origen a través de un procedimiento en el que no cuentan con asistencia letrada y que finaliza con un recurso que no pueden recurrir. Recientemente, este mismo mes de junio, el Tribunal Supremo se ha pronunciado, zanjando la cuestión incorporando todas las disposiciones que el Comité habría realizado a España. Consideramos imprescindible abordar esta cuestión en este proceso porque es violencia someterles a pruebas invasivas de determinación de la edad (que normalmente incluyen desnudos integrales); es violencia negarles su derecho a la identidad (al negarles su edad acreditada con por documentación oficial); y es violencia dejar a un niño o una niña en la calle sin protección, en un limbo jurídico, expuesto a redes de explotación y condenado a la exclusión y la marginalidad.

El proyecto de ley no hace referencia en ningún momento a estos niños y niñas y no incorpora ninguna previsión específica.

Por ello, consideramos que es necesario **reconocer la vulnerabilidad de estos niños y prever medidas específicas** que atiendan a esta especial vulnerabilidad, como asegurar la presencia de personal que pueda comunicarse con estos niños y niñas en un lenguaje que entiendan, impartir formación a los educadores de centros de menores para que puedan identificar a víctimas de trata y solicitantes de protección internacional, garantizar el acceso a los procedimientos de protección internacional o la creación de recursos especializados para víctimas de trata menores de edad.

Además, es necesario asegurar que se modifica la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor para incorporar todas las previsiones sobre el procedimiento de determinación de la edad que la reciente sentencia del Tribunal Supremo (307/2020) ha dejado muy claro con respecto a la actuación de la Fiscalía, asegurando, entre otras cosas, que se prioriza el interés superior de los niños y niñas y se da validez a la documentación válidamente emitida por los Consulados y Embajadas de los niños y niñas.



Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a España en 2018

- Adoptar medidas eficaces para proteger en su territorio los derechos de los niños, especialmente los de los niños no acompañados, de modo que no acaben siendo víctimas de los traficantes, y agilice los procedimientos de determinación de la condición de los niños que puedan ser víctimas de la trata con fines de explotación
- Desarrollar mecanismos eficaces para recibir y atender las denuncias de niños en los centros de protección, adoptar medidas para prevenir los casos de malos tratos e investigar efectivamente los casos denunciados; (niños y niñas solicitantes de asilo y protección internacional)
- Establecer centros de recepción para niños que estén adaptados a las necesidades de estos y cuenten con mecanismos de denuncia accesibles y efectivos, e investigar a fondo todos los casos de vulneraciones de los derechos de los niños; (niños y niñas no acompañadas)
- Revisar la Ley núm. 26/2015 y el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados de modo que se ajusten a las disposiciones de la Convención
- Elaborar un protocolo uniforme sobre los métodos de determinación de la edad para todo el territorio del Estado parte, que tenga un carácter multidisciplinario y sea respetuoso con los derechos humanos y se utilice únicamente en casos de graves dudas acerca de la edad comunicada y considerando las pruebas documentales u otros tipos de pruebas disponibles

Garantizar un mayor apoyo a las familias en la crianza de sus hijos e hijas y reforzar las garantías en los procedimientos administrativos de retiradas de tutela

Tal y como recogen las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños de Naciones Unidas, la familia es el núcleo fundamental y el medio natural para el crecimiento, bienestar y la protección de los niños y niñas. Cuando la familia no pueda, “ni siquiera con el apoyo apropiado, proveer al cuidado del niño, o cuando lo abandona o renuncia a su guarda”, es el Estado el encargado de proteger los derechos de los niños y niñas.

Es por ello, necesario y **responsabilidad de los poderes públicos apoyar a las familias para cumplir con su desempeño de cuidar a sus hijos e hijas** y garantizar todos sus derechos para evitar la adopción de medidas de protección que supongan la separación de estos con sus padres o madres. Hay que recordar además, que la última reforma de la Ley de Protección Jurídica del Menor de 2015, que revisó la regulación del sistema de protección a la infancia, y así las figuras de riesgo y desamparo, intensificó el mandato de las Administraciones Públicas de promover medidas para su protección y preservación del entorno familiar y dejó claro que la situación de pobreza de los progenitores, tutores o guardadores no podrá ser tenida en cuenta para la valoración de la situación de desamparo (Artículo 18.2 L.O.1/1996)

La evolución de los datos de los últimos años pone en evidencia que no solo aumenta el número de niños y niñas con una medida de protección, sino también el número de niños y niñas que acaba viviendo en un centro de protección, cuando la anteriormente citada reforma tenía entre sus objetivos acabar con la institucionalización de los niños y niñas, especialmente de los más pequeños. En este sentido, el Comité de los Derechos



del Niño de Naciones Unidas ha mostrado su preocupación por el elevado número de niños atendidos en centros de acogida y el hecho de que, en la práctica, este tipo de atención es la opción principal utilizada como medida inicial.

Si bien la ley prevé el apoyo que las familias necesitan para prevenir desde la primera infancia factores de riesgo y fortalecer los factores de protección, consideramos que es necesario fortalecer este aspecto, asegurando el apoyo con todo tipo de medidas, económicas, formativas y de acompañamiento. En este sentido es relevante tener en cuenta que se ha eliminado del borrador anterior en la disposición adicional octava *“proporcionar las condiciones materiales necesarias para el adecuado desarrollo de las familias”*. Además, consideramos fundamental proteger a las familias más vulnerables, garantizando *“que la concurrencia de circunstancias o carencias materiales se considerará indicador de riesgo, pero nunca podrá desembocar en la separación del entorno familiar”*, precisión que el proyecto de ley elimina del art. 17 LOPJM.

Por ello, además de garantizar el apoyo a las familias para prevenir la separación, es necesario asegurar el trabajo de los servicios sociales con las familias una vez se ha producido una retirada de tutela para favorecer la reintegración de sus hijos una vez se hayan eliminado las circunstancias que lo motivaron, lo que implicará reforzar a los servicios sociales con mayores recursos y capacitación. En este sentido es importante tener en cuenta la reciente sentencia del TEDH que condena a España por no respetar el derecho a la vida privada y familiar de una madre cuyo hijo estaba tutelado por el sistema de protección y cuya adopción fue autorizada sin su consentimiento. ([Omorefe v España](#)).

Además, el Comité en sus Observaciones Finales hacía referencia a la necesidad de velar por que las **retiradas de tutelas estén dotadas de mayores garantías**, como la revisión judicial de las declaraciones de desamparo. Y es que el marco legislativo español adolece de graves carencias en relación con las garantías jurídicas en situaciones de declaración de tutela administrativa, lo cual deja a las familias y a los niños y niñas en situación de total indefensión y asimetría frente a una Administración que pone muchos obstáculos para la defensa de sus derechos. Entre dichas carencias cabe destacar la inexistencia de la obligación de una resolución administrativa del riesgo que permita dotar al proceso de las mínimas garantías de un procedimiento administrativo; la falta de instrumentos técnicos que permitan hacer una valoración del riesgo en cada caso reduciendo el margen de arbitrariedad; la falta de asistencia jurídica de las familias y los niños, lo cual tiene especial relevancia en las familias con menos recursos; o la falta de plazos que impidan que los procedimientos pueden extenderse sin límite, con el consiguiente impacto negativo en los niños y niñas.

El texto no aborda el tema de la falta de garantías de los procedimientos de retirada de tutela, ni incorpora ninguna garantía a los procedimientos administrativos de declaración del riesgo y desamparo. Incluso en algún punto se podría estar avanzando en sentido contrario cuando en el artículo 39 se da la condición de autoridad al personal de los servicios sociales, lo que consideramos que debería suprimirse. Conferir dicha condición al personal de los servicios sociales, además de no aportar nada al papel que los servicios sociales deben desempeñar, aumenta la asimetría de las familias ante la Administración ya que confiere veracidad al testimonio de los trabajadores de servicios sociales (más difícil de desvirtuar) y la oposición que se pudiera ejercer en las retiradas podría ser considerada delito de atentado y resistencia a la autoridad. Además, el hecho de que se intensifique el deber de denuncia de toda la sociedad ante posibles indicios de situaciones de violencia requiere reforzar las garantías del sistema.



Por tanto, es necesario **poner el foco sobre todo en los expedientes de riesgo**, no solo en de desamparo) garantizando:

- la formalización del riesgo y su comunicación a las familias desde el primer momento mediante resolución administrativa.
- la información a las familias y a los niños y niñas y en cada fase del proceso, de las consecuencias de cada fase, de lo que se entiende por cada grado de riesgo y qué tareas implica a los progenitores y a los técnicos, garantías para impugnar la resolución, etc.
- la designación de abogado de oficio especializado para los niños y niñas que lleve su caso individualmente y garantice que sus derechos, entre ellos y de forma fundamental el interés superior del menor, se están viendo respetados, y que se encargue de coordinar todas las actuaciones con la administración; y también para sus familias para poder defender sus derechos e intereses frente a la Administración.
- la formación continua técnico-jurídica a los técnicos de los servicios sociales y de los servicios de protección, mediante un temario general sobre derechos de infancia y sobre las actuaciones de la administración.

Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a España en 2018

- Aumentar los recursos para actividades encaminadas a prevenir la separación de los niños de sus familias y a asegurar una disponibilidad suficiente de apoyo y asistencia, incluidas las subvenciones y el apoyo profesional, particularmente a las familias con niños en situaciones desfavorecidas o de marginación
- Velar porque en todos los casos sea un juez quien adopte o revise las decisiones sobre la separación de un niño de su familia, y ello solo después de evaluar a fondo el interés superior del niño en cada caso particular
- Asignar recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a la promoción de la atención en familias de guarda y a mejorar y desarrollar las competencias de los padres y las familias de guarda y de los cuidadores profesionales especializados
- Acelerar el proceso de desinstitucionalización, a fin de asegurar que la atención en centros de acogida se utilice como último recurso, y velar porque todos los centros de acogida restantes cumplan por lo menos unas normas de calidad mínimas

Reforzar el derecho a participar y ser escuchado

El Comité de los Derechos del Niño reiteró sus Observaciones Finales anteriores (2010) y recomendó a España que intensificara su labor para promover el debido respeto por las opiniones del niño, a cualquier edad, en la familia, en la escuela, en la sociedad en general y en todos los procedimientos administrativos y judiciales que le concierne.

Si bien el proyecto de ley ha incorporado algunas precisiones sobre este derecho, consideramos que es necesario ir más allá en algunos aspectos, garantizando su cumplimiento en los diferentes ámbitos a los que hace referencia la ley (en servicios sociales, en los procesos judiciales...). Además, en algún punto el proyecto de ley limita



injustificadamente la plena capacidad de obrar de las personas menores de edad frente a las Administraciones Públicas, al hacer depender la validez de una denuncia de un menor de edad de la valoración de su madurez por parte de un funcionario de Policía.

Entre las cuestiones a reforzar se encuentran:

- Prever la garantía de **mecanismos de denuncia accesibles a los niños y niñas y efectivos** en todos los ámbitos (no se nombran en el ámbito educativo ni sistemas de protección).

Esto implica apoyar y dar más importancia a las líneas de ayuda telefónica y chats para la infancia, como un recurso esencial y de calidad, disponible para todos los niños y niñas sin importar la Comunidad en la que vivan, y que garantice su funcionamiento en situaciones de emergencia.

- Garantizar que **las denuncias las pueden interponer los propios niños y niñas siempre que lo pidan**, y que no se haga depender de la valoración de su madurez por parte de un funcionario de policía.
- Garantizar **que los niños menores de los 12 años son escuchados** ante todas las Administraciones y en los procedimientos judiciales, siempre que sea acorde a su interés superior.
- Asegurar que todos los actores que puedan intervenir, desde la identificación hasta que exista sentencia, tengan **formación sobre cómo recibir testimonios** de niños, de acuerdo a las diferentes edades.
- Asegurar la **accesibilidad y eficacia del Defensor del Pueblo** para recibir, investigar y abordar quejas presentadas por niños y niñas.

Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a España en 2018

- Armonizar las leyes pertinentes, en particular el Código Civil y el Código de Procedimiento Civil, con la Convención, a fin de asegurar el respeto, en la práctica, del derecho de los niños menores de 12 años a ser escuchados
- Promover los conocimientos de los profesionales de distintos ámbitos que trabajan con los niños y para ellos, incluidos los jueces y fiscales de familia, e impartir programas de formación acerca de los derechos del niño y de la aplicación del derecho del niño a ser escuchado, entendido como un derecho y no como una obligación;
- Fortalecer la capacidad de la oficina nacional del Defensor del Pueblo para recibir, investigar y abordar quejas presentadas por niños de manera adaptada a las necesidades de estos, particularmente las presentadas por niños de comunidades autónomas donde no exista una oficina del defensor de la infancia



OTRAS PREOCUPACIONES

La exposición de motivos debería hacer referencia a algunas cuestiones claves de enfoque

La exposición de motivos de una Ley de este calado social y que aspira a la integralidad en la protección de la infancia frente a la violencia, debería incorporar algunas cuestiones relevantes de enfoque como:

- Una **adecuada justificación de la necesidad del carácter orgánico** de la ley, basada en el carácter de fundamentales de los derechos que desarrolla, como el derecho a la protección frente a toda forma de violencia o a la integridad moral y física
- Una **mirada evolutiva** de la violencia contra la infancia, cada edad tiene un tipo de violencia asociada que requieren diferentes abordajes.
- Reafirmar que se trata de una **ley para todas las administraciones** ya que, de alguna forma todas tienen relación y competencias sobre la infancia, y no solo para “la que tiene las competencias en materia de infancia”
- Reconocer que algunas de las situaciones de violencia también se producen fuera del ámbito familiar, como la **violencia institucional**, que también son altamente perjudiciales para el desarrollo de la infancia y la adolescencia y de las que los poderes públicos también deben ocuparse en la misma medida
- La **definición de los niveles de prevención**: primaria (que tiene por objeto evitar que se produzcan hechos de violencia contra la infancia), secundaria (se propone evitar que vuelvan a producirse hechos violentos, mediante la detección precoz) y la terciaria (repara el daño y previene la aparición de secuelas, a corto y largo plazo)
- Atendiendo a la aproximación integral de la ley, para abordar la prevención se deben incluir también los **factores de protección**. Se debe tener en cuenta la capacidad de los agentes involucrados para la promoción del bienestar de la infancia y adolescencia: familias, profesionales, administraciones, personas menores de edad, etc. Es decir, la sociedad en su conjunto.

Reforzar los criterios para constituirse como “Principios rectores”

Si bien la Ley **prevé unos criterios generales** específicos para la actuación administrativa en materia de violencia, consideramos que deberían reforzarse y constituirse como principios rectores, ya que estamos ante una Ley Orgánica. Además, deberían incluirse los cuatro principios de la Convención sobre los Derechos del Niño: la no discriminación (art.2), el interés superior del menor (art.3) la supervivencia y el desarrollo (art. 6) y la participación (art. 12).



Creación de estructuras de coordinación intersectorial

La Ley debe establecer la creación de **estructuras para la coordinación intersectorial** de las instituciones, los profesionales, recursos y procedimientos para la prevención, para el estudio de los casos de sospecha y para la atención integral e integrada de las víctimas en todo lo relacionado con la atención médica, psicológica, social, jurídica y de protección.

Estas estructuras de coordinación intersectorial deben desarrollarse en los niveles estatales, autonómicos, provinciales y locales. Serán las responsables de garantizar la adecuación y la calidad del itinerario asistencial de las posibles o probables (situaciones de riesgo) víctimas y de la evaluación y mejora de su funcionamiento. Cada una de las instituciones que la constituyan serán referentes en los asuntos de sus respectivas competencias y corresponsables con las demás en la gestión de los resultados del proceso asistencial integrado. Supervisarán el contenido y la aplicación de los protocolos asistenciales, especialmente el protocolo para la coordinación entre las instituciones y, tendrán capacidad ejecutiva para adoptar las medidas correctoras que sean necesarias para garantizar la adecuada atención de las víctimas, con la necesaria continuidad y calidad.

Mayor ambición en las medidas del ámbito judicial

Nos preocupa que la Ley no apruebe la creación de juzgados especializados en violencia contra la infancia y la adolescencia que puedan conocer de la instrucción y enjuiciamiento de los delitos cometidos contra niños y niñas (así como una Fiscalía especializada) por la importancia que pueden tener de cara a dar respuesta a las necesidades específicas de los niños víctimas de violencia en el sistema judicial, no solo para evitar la revictimización, si no para garantizar que el sistema está preparado para tener en su consideración sus testimonios y situación de vulnerabilidad.

Si bien se plantea como una segunda fase su aprobación en el plazo de un año, pedimos el compromiso del Gobierno y de los grupos políticos para asegurar su aprobación en los tiempos previstos.

Además, vemos necesario (sobre todo ante la falta de una jurisdicción especializada) ser más **ambiciosos con la garantía de una justicia amigable a la infancia y que no revictimice** a los niños y niñas víctimas de violencia, así como en otros procesos, como de ruptura conyugal. Para ello será necesario:

- **Reforzar la prueba preconstituida.** Uno de los mayores avances del texto ha sido la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (art. 449) que establece la prueba preconstituida como obligatoria para los menores de 14 años y las personas con discapacidad (solo declararán una vez en la fase de instrucción) en determinados delitos. En el caso de los menores de 18 que deban intervenir en un juicio, lo harán evitando la confrontación visual con el acusado, incluso podrán ser oídos sin estar en la sala, a través de tecnologías de la comunicación.

Si bien es positiva esta inclusión, consideramos que se debe reforzar ya que debería garantizarse que se realiza a todas las personas menores de 18 años. Además, el texto prevé que la autoridad judicial podrá acordar que la exploración



se practique a través de personas expertas”, cuando debería ser una obligación en todo caso.

Además, es necesario que la ley garantice la dotación de medidas y espacios adecuados para su realización, de manera que la falta de ellos mismos no sea un obstáculo para su implementación.

- **Garantizar (estableciéndose como obligación, no como algo deseable) la formación de todos los operadores jurídicos:** jueces, fiscales, equipos psicosociales...
- **Clarificar la figura del experto o experta.** La Ley debería de especificar qué se entiende por profesional experto, definiéndolo de forma expresa y clara. Una posibilidad sería el establecer que los y las profesionales expertos fueran aquellos que ya están desempeñando las funciones (como es el caso de los psicólogos y psicólogas de los equipos psicosociales). Al menos, debería de definirla la formación que debería poseer/acreditar ese profesional.
- **Dotar de estabilidad a los equipos psicosociales.** La función de los equipos psicosociales es muy relevante en las pruebas preconstituidas, en el trabajo con menores víctimas... en situaciones que afectan de forma directa a la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, su situación laboral es inestable, siendo mayoritariamente contratados laborales, con unos niveles muy elevados de interinidad y elevada tasa de rotación, por lo que se propone avanzar hacia su funcionarización.

Por otro lado, valoramos positivamente la ampliación de la prescripción de los delitos más graves contra niños y niñas, empezando a correr cuando la víctima cumple 30 años, y no 18 como actualmente. Sin embargo, de acuerdo con las organizaciones especializadas **este plazo de prescripción debería ampliarse aún más**, empezando a contar a partir de los 40 años, ya que quienes han sufrido abusos suelen tardar en asimilar lo ocurrido y atreverse a denunciar, por lo que este aumento del plazo podría no ser suficiente.

Por último, es necesario poner más énfasis en la prevención de situaciones de violencia hacia los niños y niñas que pueden suponer las **separaciones conflictivas** de las parejas. (Art. 27). Es necesario mejorar el funcionamiento de los puntos de encuentro y facilitar el acceso a un servicio de Mediación Familiar institucional como una estrategia de intervención en situaciones de conflicto, en los casos en los que no exista una situación de violencia de género, que se configure como medida de protección a la infancia. Además, se deberá fomentar la Coordinación de Parentalidad, como medida de protección del bienestar de los y las menores, una vez que el juez haya dictado sentencia en un contencioso, estableciendo el perfil del profesional más adecuado y las funciones de los programas de Coordinación de Parentalidad.



Reforzar la protección en el ámbito educativo

El proyecto de ley incluye un capítulo en el que se aborda la violencia en este ámbito e introduce novedades importantes como la figura del Coordinador de Bienestar y Protección. Sin embargo, preocupa que esté muy centrado en la violencia entre pares, pero no en otras formas de violencia que se puedan dar por el personal del centro hacia los niños y niñas, como la violencia psicológica o las prácticas excesivas; que no se hagan precisiones sobre los mecanismos de denuncia accesibles (se podría encomendar alguna función en este sentido al Coordinador de Bienestar para garantizar su accesibilidad); valorar cómo abordar el tratamiento de profesores que acumulan muchas quejas sobre violencia psicológica; como proteger a los niños más pequeños en escuelas infantiles 0-3; o la supervisión de los “centros educativos terapéuticos”.

Recomendaciones del Comité de los Derechos del niño en 2018

- Establezca conductos accesibles, confidenciales, adaptados a las necesidades de los niños y eficaces para la denuncia de casos de explotación y abusos sexuales, con inclusión del incesto y de los abusos en entornos escolares
- Mejore la formación de los profesionales y fortalezca la coordinación intersectorial para abordar casos de abusos contra niños y agilizar la elaboración de protocolos de atención
- Vele por que se asignen recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para abordar las causas fundamentales de la violencia contra los niños, los malos tratos y el descuido
- Aumente la disponibilidad de programas orientados a crear conciencia entre los niños y educarlos sobre su derecho a vivir a salvo de la violencia y sobre dónde buscar asistencia en casos de violencia, malos tratos o descuido, y consultar a los niños a la hora de diseñar y aplicar esos programas a fin de asegurar que sean pertinentes y útiles
- Siga procurando crear conciencia sobre la ilegalidad de los castigos corporales y sobre sus efectos negativos en el desarrollo del niño y promoviendo formas positivas, no violentas y participativas de crianza de los niños y de disciplina

Reparación en adultos que sufrieron la violencia siendo menores de edad

La mayoría de las situaciones de violencia no se detectan cuando ocurren, por ello es necesario pensar en las víctimas de violencia en la infancia como víctimas más allá de los 18 años, y por lo tanto pensar en la posibilidad de reparación e intervención especializada sobre violencia en la edad adulta.

Mayor concreción sobre la comisión frente a la violencia en los niños, niñas y adolescentes en el ámbito sanitario

Para asegurar el carácter integral de la Ley, se deberá especificar cuáles son las instituciones y/o sectores o profesionales que componen **la Comisión frente a la**



violencia en los niños, niñas y adolescentes (Art. 37). Además, sería conveniente desarrollar las funciones de la Comisión en las Comunidades Autónomas y a nivel provincial.

Reforzar la colaboración y exigencia con sectores privados

Consideramos positivo que el **texto haga referencia a los sectores de las tecnologías de la información y la comunicación, TIC**, para mejorar la protección de la infancia en el ámbito de internet. Sin embargo, es necesaria una regulación que obligue a las empresas a colaborar. La auto-evaluación y el auto-control no son suficientes.

Además de la colaboración con el sector TIC, se debería incluir la colaboración con otros ámbitos privados como el **sector de los viajes y turismo** para prevenir la explotación sexual que se da en este contexto.

Reconocimiento del papel especializado de las organizaciones en materia de acogimiento transfronterizo

El texto prevé la modificación del artículo 20 de la *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, añadiendo un 20 ter en relación a la tramitación de las solicitudes de acogimiento transfronterizo.

Es necesario introducir la posibilidad de que la Autoridad Central **pueda disponer del auxilio de organizaciones especializadas** en el ámbito de la protección de los derechos de la infancia a través de las fronteras (El Reglamento Bruselas II Bis lo contempla para estos casos), con el fin de agilizar los procedimientos en la tramitación y gestión dichos casos de acogimiento transfronterizo. Tanto del extranjero hacia España o de nuestro país al Extranjero, o de la tramitación de las solicitudes de acogimiento trasfronterizo de personas menores de edad desde España a otro Estado.

La demora en la tramitación de los casos de protección a la infancia, derivada de la falta de recursos que ya se produce, supone una vulneración absoluta del derecho al interés superior del niño que impide poder beneficiarse de una medida de protección familiar rápida, estable y acorde con los tiempos de su desarrollo infantil. Por ello, es necesario que la ley reconozca el papel de auxilio de entidades especializadas para apoyar la tramitación de dichos expedientes

Incorporación de otras recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño

España volverá a ser examinada de 2023 por el Comité de los Derechos del Niño, la tramitación de esta ley constituye una oportunidad única para incorporar aquellas recomendaciones cuyo fin es proteger a la infancia frente a diferentes formas de violencia, como la elevación de la edad de matrimonio a los 18 años o la búsqueda de medidas alternativas para impedir que niños y niñas pequeños vivan en cárceles con sus madres.



Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño

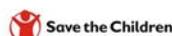
- Al tiempo que celebra que se haya elevado la edad mínima para contraer matrimonio de los 14 a los 16 años en casos excepcionales, el Comité alienta al Estado parte a proseguir sus esfuerzos a este respecto y recomienda que elimine las excepciones a la edad mínima para contraer matrimonio, que es de 18 años.
- El Comité recomienda que el Estado parte busque medidas alternativas a la detención para las mujeres embarazadas y las madres con niños pequeños siempre que sea posible y que el interés superior del niño sea tenido muy en cuenta y de forma independiente en el momento de dictar sentencia.



SOMOS UNA RED DE 68 ORGANIZACIONES DE INFANCIA



plataforma de infancia **españa**





plataforma de infancia

españa

Somos una red de 68 organizaciones de infancia con la misión de proteger, promover y defender los derechos de niños, niñas y adolescentes conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Nuestra visión es alcanzar el pleno cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, integrando el esfuerzo de las organizaciones de infancia y de todos los agentes sociales.

CONTACTA CON NOSOTROS

C/ Escosura, 3. Local 2 
28015 Madrid

info@plataformadeinfancia.org 

91 447 78 53 

SÍGUENOS

www.plataformadeinfancia.org

 @platdeinfancia

 @plataformadeinfancia

 @plataformadeinfancia