

I. Marco general

MEDIDAS

Adoptadas en respuesta a las últimas observaciones finales hechas por el Comité de Derechos del Niño

Con respecto a las insuficientes mejoras señaladas por el Comité en sus observaciones anteriores, pueden indicarse los siguientes aspectos:

- Legislación: reconocimiento insuficiente de la CDN como parte de la ley positiva:
 - Desarrollo de una legislación con unos derechos base acordes con los derechos y deberes recogidos en la CDN: respeto a los principios y disposiciones recogidos en la Convención en las nuevas regulaciones que han tenido lugar desde 2002, con independencia de algunas modificaciones que se han impulsado con desigual alcance y apoyo social en diversos ámbitos.
 - Reconocimiento más explícito de la CDN como instrumento jurídico válido: se constata dicho reconocimiento a través de diversas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional (TC), el Tribunal Supremo (TS) y los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) de las Comunidades Autónomas (CCAA).
 - Armonización de la mayoría de edad civil entre las CCAA: tal y como señala el III y IV Informe de aplicación de la CDN, en España la articulación de su Código Civil (CC) se realiza respetando el Derecho Civil Especial y Foral existente en diversas CCAA y provincias. Se entiende que existe una aceptación generalizada de los 18 años como acceso a la mayoría de edad.
- Coordinación y estrategia global:
 - Mejora de la coordinación entre los organismos oficiales de infancia a nivel estatal, autonómico y local: se han realizado avances gracias a los esfuerzos realizados en este sentido desde diversas instituciones. Así, el Observatorio de la Infancia estatal ha continuado funcionando como organismo destinado, por un lado, a la recogida, análisis y difusión de información, contribuyendo así al conocimiento de la realidad y al diseño o reorientación, en su caso, de las políticas; por otro, como espacio para el intercambio de experiencias y el impulso coordinado de actuaciones a nivel nacional. El mismo sigue contando con una amplia participación de diversos organismos vinculados a infancia desde la Administración Central, Autonómica y Local, así como de representantes de la sociedad civil.
Han impulsado igualmente actuaciones los Observatorios Autonómicos existentes en Andalucía, Cataluña y el Principado de Asturias; otras instituciones similares, como la Unidad de Orientación a la Familia ante Momentos Difíciles de Madrid, el Observatorio de la Comunidad Valenciana de Inserción Sociolaboral de Menores y Jóvenes de los Sistemas de Protección y de Reeducción de Menores, y los organismos impulsados en Cantabria, Galicia y País Vasco; la Red Local a favor de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia; otros organismos similares creados en el ámbito específico de Juventud.

También existen otros mecanismos de coordinación, como la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia y Familia, y las Comisiones de Técnicos de CCAA.

- Elaboración de una estrategia global de infancia: aprobación por acuerdo del Consejo de Ministros en junio de 2006 del primer Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia PENIA 2006-2009. Su aprobación supone un avance en sí mismo, en la medida en la que articula en once objetivos estratégicos los principales ejes sobre los que deberán girar las políticas de infancia a nivel nacional. Igualmente debe señalarse el objetivo de construcción de una cultura de cooperación que ha procurado alcanzarse desde su elaboración. Además de la amplia representación institucional y social de entidades implicadas en su diseño, aplicación y seguimiento, destaca la consideración en su redacción de las últimas observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a España, así como la incorporación de participación de preadolescentes en su elaboración por medio de diversas dinámicas y herramientas. En este sentido destaca igualmente la edición de la versión adaptada del “PENIA 2006-2009 para chicos y chicas. Guía para la aplicación de los derechos de la infancia y la adolescencia en España”, así como la participación infantil en curso en la evaluación del Plan.
- **Compilación de datos:** preocupantes demoras y fragmentación de la información debido a la variedad de sistemas e indicadores existentes en cada CA:
 - Mejora del sistema de recogida y análisis de información de toda persona menor de 18 años, en especial la relativa a los grupos más vulnerables: continuidad del funcionamiento del Boletín Estadístico de Medidas de Protección a la Infancia (registrándose sus datos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) como operación estadística desde 2005) y del Boletín Estadístico de Medidas Impuestas a Menores Infractores (en marcha desde 2001).
- **Difusión:** la educación y formación de los niños, de la población en general y de los grupos profesionales en particular necesitan atención permanente.
 - Fortalecimiento de los mecanismos de difusión, utilizando material adecuado para los niños y traduciendo éstos a las lenguas habladas en el Estado español: existencia de diversas iniciativas impulsadas en este sentido desde diferentes administraciones. Por otro lado, se han incorporado en el desarrollo legislativo sobre educación que ha tenido lugar en los últimos años referencias específicas para el aprendizaje en la Educación Primaria y Secundaria de los Derechos Humanos (DDHH), en general, y de la infancia, en particular.
 - Puesta en marcha de programas que garanticen la educación y la formación de todos los grupos profesionales relacionados con la infancia: también en este ámbito se tiene constancia de actuaciones impulsadas desde la Administración Central y Autonómica, y desde los ámbitos turístico, judicial, médico, educativo, y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.
- **No discriminación:**
 - Identificación de cualquier forma de discriminación, en especial la sufrida por los grupos más vulnerables: conforme al III y IV Informe del Estado, este principio se encuentra recogido en la Constitución Española (CE) y la L.O. 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, así como en leyes autonómicas. Además, en lo que respecta a los grupos más vulnerables, se han impulsado diversas actuaciones desde la Administración Central y a nivel

autonómico dirigidas a niños de origen romaní, hijos de trabajadores migrantes, niños extranjeros no acompañados e infancia con discapacidad.

CAMBIOS

Positivos y negativos experimentados desde el último Informe

Nuevos sectores de preocupación

Se consideran aspectos positivos los siguientes:

- Desarrollo legislativo relevante, pudiendo destacarse desde el ámbito estatal:
 - Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad.
 - L.O. 9/2002, de 10 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y del Código Civil, sobre sustracción de menores.
 - Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
 - L.O.1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.
 - R.D. 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
 - RD 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
 - L.O. 3/2005, de 8 de julio, de modificación de la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para perseguir extraterritorialmente la práctica de la mutilación genital femenina.
 - Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio.
 - Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz.
 - L.O. 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
 - Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
 - Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional.
 - L.O. 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Igualmente ha tenido lugar un notable desarrollo normativo en el ámbito autonómico.

- Aprobación de varios Planes de Infancia autonómicos y locales. Así, han estado en vigor planes autonómicos en las siguientes Comunidades: Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Navarra, Principado de Asturias y Valencia. Desde el ámbito municipal destaca el impulso realizado por el Programa Ciudades Amigas de la Infancia para la puesta en marcha de Planes de Infancia a dicho nivel.
- Aprobación de otros Planes Nacionales relevantes.
- Fortalecimiento del abordaje de las cuestiones de infancia desde la figura de las Defensorías del Pueblo y del Menor, ampliamente extendidas en el territorio.

- Participación de la sociedad civil en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas, bien a través de organizaciones individuales, bien a través de la Plataforma de Infancia como coalición de ámbito nacional.
- Cooperación Internacional: mantenimiento del compromiso por parte del Gobierno de llegar a destinar el 0,7% del PIB en 2012 a dicha área; referencia a la CDN en el desarrollo de las actuaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC); cooperación bilateral y multilateral, principalmente con los países europeos, el Magreb y América Latina; destino relevante de ayuda al Programa IPEC de “Erradicación del Trabajo Infantil en Iberoamérica” en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT); diseño de una nueva Estrategia para el Desarrollo 2009-2012, destacando de entre sus ámbitos preferentes la educación. A lo anterior deben añadirse las referencias incluidas en el PENIA 2006-2009, junto a otras acciones impulsadas desde el ámbito autonómico y local.

Por el contrario, son motivo de preocupación:

- Desarrollo legislativo: no modificación de la legislación, tal y como solicitaba el Comité en sus últimas observaciones finales, manteniendo los 14 años como la edad mínima para contraer matrimonio con dispensa judicial. Queda pendiente, por tanto, una revisión más amplia y armonización, en su caso, de las edades mínimas en las que el ordenamiento concede trascendencia jurídica a actos ejecutados por menores de edad, conforme al marco que ofrece la CDN, tal y como recoge el Objetivo Estratégico 6 del PENIA 2006-2009.
- Coordinación: en lo que se refiere al Observatorio de la Infancia de alcance nacional, a pesar de su labor, no está constituido propiamente como un órgano de coordinación. Por sus características, las decisiones y acuerdos tomados en su seno no son vinculantes para sus miembros, por lo que su puesta en marcha depende en gran medida de la voluntad política y el grado de compromiso de las instituciones que forman parte de él, lo que resta eficacia a su funcionamiento. Además, los recursos disponibles para el adecuado impulso de sus actuaciones son claramente limitados, impulsándose diversas investigaciones y estudios pero sin el debido carácter de continuidad. Igualmente se constata un funcionamiento desigual de los diversos Grupos de Trabajo constituidos a tal efecto. Por su parte, con respecto al PENIA 2006-2009, sus indicadores de referencia para el seguimiento no constan ni de línea base ni de metas, teniendo además un carácter marcadamente cuantitativo. Además, no existe dotación presupuestaria específica para su implementación y la evaluación a medio término llevada a cabo no ha sido analítica, limitándose a incluir una relación desigual de las actividades impulsadas. Conforme a las acciones desarrolladas hasta el momento con chicos y chicas en torno al PENIA 2006-2009 desde la Plataforma de Infancia, puede constatarse su claro desconocimiento inicial tanto de las políticas de infancia, en general, como del PENIA, en particular.
- Recursos: se mantienen las diferencias existentes entre las CCAA, no garantizando a todos los niños el mismo acceso a los servicios básicos con independencia del lugar de residencia y del nivel de descentralización y de competencias delegadas del que disfrutaban las Autonomías. Tampoco parece haberse respetado la orientación de asegurar que los fondos son distribuidos “hasta el máximo de los recursos de los que disponga”, teniendo en cuenta la década económicamente favorable vivida por España desde finales de los años noventa. Se mantendrían además las debilidades referidas a la identificación del

presupuesto real destinado a infancia, lo que dificulta una evaluación a nivel estatal, autonómico y local. Conforme a los datos aportados tanto en el PENIA 2006-2009 como en el III y IV Informe de aplicación de la CDN en España sobre el gasto total en políticas de infancia y adolescencia, conforme a los datos disponibles hasta 2007, se habría dado un aumento claro del gasto de 2002 a 2006 reduciéndose drásticamente después, debiendo tener en cuenta el bajo nivel de gasto en políticas de infancia y familia de partida, claramente inferior al del resto de países de la Unión Europea (UE). En particular, el presupuesto total destinado a políticas de infancia y adolescencia por la Administración Central se incrementó en un 33.9% entre los años 2002 y 2006, y un 15.5% entre 2006 y 2007, y el de las Administraciones Autonómicas creció un 68.7% entre 2002 y 2006, y un 8.8% entre 2006 y 2007. De este modo, el total de presupuesto destinado por las dos Administraciones citadas habría aumentado un 63.0% entre 2002 y 2006, y un 9.7% entre 2006 y 2007. A lo anteriormente expuesto debe añadirse la actual situación de crisis económica, que hace temer por una reducción más drástica de las inversiones en infancia durante los próximos años.

- Persiste la carencia de un sistema integral de recogida y análisis de información. La escasez y diversidad de indicadores disponibles para cada esfera tanto a nivel nacional como autonómico impiden el conocimiento de la realidad y, con ello, dificulta el diseño o reorientación, en su caso, de las políticas. Por otro lado, no existe unificación en los tramos de edad utilizados por aquellos Institutos y Centros de Investigación referentes, como son el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Instituto Nacional de Juventud (INJUVE), el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- El conocimiento de la CDN sigue siendo claramente insuficiente entre la población, en general, y la infancia y adolescencia, en particular. Del mismo modo, sigue sin ser una pauta habitual la adaptación de los materiales generados a un lenguaje comprensible para niños y niñas conforme a su desarrollo evolutivo, lo que incluye dicha adaptación tanto a las lenguas co-oficiales del Estado en las respectivas CCAA, como a los diversos soportes manejados por las personas con discapacidad. Por otro lado, sigue siendo insuficiente la extensión de las iniciativas dirigidas a la formación específica de las profesiones afines a tenor del desconocimiento que persiste entre muchos profesionales del marco general de trabajo que aporta la CDN y que va más allá del mero conocimiento de su articulado. En este sentido, el enfoque general de derechos de infancia sigue sin estar extendido.
- En lo que respecta a la difusión amplia solicitada por el Comité del II Informe de España sobre la aplicación de la CDN 1993-1997, ésta no ha tenido lugar con el alcance requerido, como tampoco se han difundido de forma especial las últimas Observaciones Finales del Comité a España, de 2002. Se reconoce en todo caso la consideración de las últimas en diversas actuaciones impulsadas desde el Observatorio de la Infancia nacional y otras experiencias impulsadas por cuatro CCAA. Se considera relevante el papel jugado en este sentido por la sociedad civil.

OBSTÁCULOS

Encontrados en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas por la CDN

- Aplicación real de los principios generales de la CDN:

- Art. 2 (no discriminación): con independencia de las diferentes medidas impulsadas ya citadas, y de la valoración que se realice de las mismas, se debería haber prestado igualmente especial atención a otras cuestiones y grupos, tales como género, y niños y niñas en situación de pobreza.
 - Art. 3 (interés superior del niño): con independencia de que dicho principio haya servido para la argumentación jurídica de jueces y tribunales, su alegación debería estar más extendida.
 - Art. 6 (derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo): la información disponible con respecto a su aplicación hace referencia principalmente al ámbito de prevención y a iniciativas impulsadas por las CCAA.
 - Art. 12 (respeto a la opinión del niño): con independencia de poder constatarse su expreso reconocimiento por el TC y el impulso de varias actuaciones dirigidas a su difusión tanto a nivel central como autonómico, su aplicación en todas las esferas de la vida de la infancia, tal y como establece la CDN, sigue constituyendo un reto.
- Sigue sin existir la debida coordinación entre los diferentes niveles de la Administración y, dentro de cada uno de ellos, entre los diversos organismos vinculados a infancia. El desarrollo y refuerzo de políticas intersectoriales de infancia no ha tenido lugar del modo requerido.
 - Resulta complejo el uso eficaz de la información disponible para la formulación y evaluación de las políticas de infancia.

RECOMENDACIONES y MEDIDAS

- Legislación:
 - Reconocimiento explícito de la CDN como parte de la ley positiva e instrumento jurídico válido, lo que incluye la aplicación real de sus principios generales.
 - Aumento de la edad mínima para contraer matrimonio y armonización del resto de edades en las que a nivel estatal y autonómico el ordenamiento reconoce trascendencia jurídica a los actos ejecutados por menores de edad.
- Coordinación y estrategia global:
 - Refuerzo de la coordinación efectiva entre los organismos públicos nacionales.
 - Fortalecimiento del Observatorio de la Infancia estatal, asignando para ello los recursos necesarios. Fortalecimiento paralelo de los ya existentes en algunas CCAA e impulso en aquellas regiones donde no existan. Fomento igualmente del intercambio de experiencias a nivel local.
 - Establecimiento en el próximo PENIA de indicadores y metas que permitan un seguimiento efectivo de su aplicación y posterior evaluación.
 - Promoción de Planes Autonómicos y Locales de Infancia.
- Recursos:
 - Garantizar a todos los niños y niñas, independientemente de su lugar de residencia, el acceso igualitario a unos servicios sociales básicos.
 - Aumento general de los recursos destinados a infancia.
 - Impulso de mejoras en la elaboración y difusión del presupuesto real destinado a infancia en todos los niveles.
 - Asegurar que todas las nuevas leyes y planes que sean objeto de elaboración vengán acompañados de presupuesto.

- **Compilación de datos:**
 - Articulación de un sistema de información compartido a nivel nacional y autonómico, que permita un verdadero análisis de la realidad, el posterior diseño de políticas y la evaluación de su impacto.
- **Difusión de la CDN:**
 - Mejora en la difusión de la Convención tanto entre la población adulta y los profesionales, en general, como entre la infancia y adolescencia, en particular.
- **Difusión del Informe:**
 - Difusión amplia del III y IV Informe estatal, así como de las Observaciones Finales que el Comité extraiga a la luz de su examen y del presente Informe Complementario.