



**Convención sobre los
Derechos del Niño**

Distr.
GENERAL

CRC/C/70/Add.9
12 de noviembre de 2001

Original: ESPAÑOL

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS
PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN

Informes periódicos que los Estados Partes debían presentar en 1999

ESPAÑA*

[1º de junio de 1999]

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 162	5
I. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN.....	163 - 416	30
II. DEFINICIÓN DEL NIÑO	417 - 472	79

* Para el informe inicial presentado por España, véase el documento CRC/C/8/Add.6; para su consideración por el Comité el 6 y 7 de octubre de 1994, véanse los documentos CRC/C/SR.171, 172, 173 y CRC/C/15/Add.28. Los anexos al documento pueden consultarse en los archivos de la Secretaría del Comité.

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. PRINCIPIOS GENERALES	473 - 706	90
A. La no discriminación (art. 2).....	473 - 586	90
B. El interés superior del niño (art. 3)	587 - 619	110
C. El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6).....	620 - 649	114
D. El respeto a la opinión del niño (art. 12).....	650 - 706	119
IV. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES	707 - 825	128
A. El nombre y la nacionalidad (art. 7)	709 - 739	128
B. La preservación de la identidad (art. 8)	740 - 744	133
C. Libertad de expresión (art. 13).....	745 - 755	134
D. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 14).....	756 - 771	136
E. Libertad de asociación y de reuniones pacíficas (art. 15).....	772 - 784	138
F. Protección de la vida privada (art. 16).....	785 - 797	141
G. El acceso a la información pertinente (art. 17)	798 - 816	143
H. Derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes (art. 37 a)).....	817 - 825	147
V. ENTORNO FAMILIAR Y CUIDADOS ALTERNATIVOS.....	826 - 1090	149
A. La orientación parental (art. 5) y la responsabilidad de los padres (art. 18.1 y 18.2)	826 - 846	149
B. La separación de los padres (art. 9)	847 - 883	154
C. Reagrupación familiar (art. 10).....	884 - 916	161
D. Los traslados ilícitos y la retención ilícita (art. 11).....	917 - 933	167
E. Pago de la pensión alimenticia de los niños (art. 27.4).....	934 - 949	170
F. Niños privados de su medio familiar (art. 20)	950 - 987	172

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
V. <u>(continuación)</u>		
G. La adopción (art. 21).....	988 - 1040	178
H. Examen periódico de las condiciones de internamiento (art. 25).....	1041 - 1047	189
I. Abusos y negligencia (art. 19), recuperación física y psicológica y reinserción social (art. 39)	1048 - 1090	190
VI. SALUD BÁSICA Y BIENESTAR	1091 - 1201	199
A. Niños con discapacidades (art. 23)	1091 - 1113	199
B. Salud y servicios sanitarios (art. 24).....	1114 - 1154	204
C. La seguridad social y los servicios de atención a la infancia (arts. 26 y 18.3)	1155 - 1198	212
D. El nivel de vida (arts. 27.1 a 27.3).....	1199 - 1201	219
VII. EDUCACIÓN, TIEMPO LIBRE Y ACTIVIDADES CULTURALES (arts. 28, 29, 31).....	1202 - 1376	220
A. Educación, orientación y capacitación profesional.....	1202 - 1333	220
B. Los objetivos de la educación (art. 19).....	1334 - 1349	249
C. Tiempo libre y actividades culturales (art. 31)	1350 - 1376	252
VIII. MEDIDAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL.....	1377 - 1577	258
A. Los niños en situaciones especialmente difíciles.....	1377 - 1420	258
1. Los niños refugiados (art. 22)	1377 - 1409	258
2. Niños afectados por conflictos armados (art. 38), incluyendo su recuperación física y psicológica y su reintegración social (art. 39)	1410 - 1420	263
B. Los niños que tienen conflictos con la justicia	1421 - 1482	265

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VIII. (<u>continuación</u>)		
C. Niños en situaciones de explotación, incluyendo su recuperación física y psicológica y su reinserción social	1483 - 1497	274
1. La explotación económica de los niños, incluido el trabajo infantil (art. 32)	1483 - 1497	274
2. Abuso de drogas (art. 33)	1498 - 1519	277
3. Explotación y abuso sexual (art. 34)	1520 - 1562	281
4. Venta, tráfico y secuestro (art. 35)	1563 - 1567	288
5. Otras formas de explotación (art. 36)	1568 - 1573	289
D. Los niños pertenecientes a minorías (art. 30)	1574 - 1577	290

INTRODUCCIÓN

A. Marco normativo e institucional del segundo informe

1. El marco normativo del segundo informe

1. En virtud del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, España presentó en 1993 el informe inicial sobre la aplicación de la Convención que había entrado en vigor el día 6 de enero de 1991.
2. El Comité de los Derechos del Niño examinó durante su séptimo período de sesiones, en las sesiones 171^a, 172^a y 173^a, celebradas los días 6 y 7 de octubre de 1994, este informe inicial (CRC/C/8/Add.6) y formuló unas observaciones finales (CRC/C/15/Add.28). En las observaciones se incluyeron varias sugerencias y recomendaciones. A estas recomendaciones respondió España en un documento elaborado en abril de 1996.
3. Tanto el informe inicial como las observaciones del Comité fueron publicados en 1996 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
4. De acuerdo con el compromiso adquirido en el párrafo de la Convención antes citado, España presenta ahora, cinco años después, el segundo informe.
5. Para la preparación y elaboración del segundo informe se han seguido las orientaciones aprobadas por el Comité de los Derechos del Niño en su 343^a sesión (CRC/C/58).

2. La responsabilidad institucional de la elaboración del segundo informe

6. La responsabilidad de la elaboración del segundo informe ha correspondido a la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia perteneciente a la Secretaría General de Asuntos Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
7. A esta Dirección General, según el Real Decreto N° 1888/1996, de 2 de agosto de 1996, que establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales le corresponde, entre otras funciones, dentro de la Secretaría de Asuntos Sociales, el análisis, la elaboración, la coordinación y el seguimiento de los programas de actuación en materia de protección y promoción del menor y de la familia y de la prevención de las situaciones de dificultad social de estos colectivos, así como el análisis y seguimiento de la aplicación de la legislación relativa a la protección y promoción del menor y la familia.
8. En esta Dirección General se ha planificado el proceso de elaboración, se han establecido los mecanismos de coordinación apropiados para la recogida de información de las fuentes, se ha creado la base de datos para la organización de la información y se ha redactado el informe.

B. El segundo informe en el contexto de las políticas de infancia en España en los decenios de 1980 y 1990

9. El segundo informe de España, si bien responde a la situación de la infancia en los últimos cinco años, desde el año 1993 al año 1997, ambos inclusive, está insertado en el contexto de las

políticas para la infancia que empezaron a sistematizarse y desarrollarse en el decenio de 1980 y a las cuales ya se refirió el informe inicial de España.

10. Por otra parte, la redacción de este segundo informe se cerró en el mes de febrero de 1999 e incluye, pues, información de cambios normativos y de medidas políticas y administrativas producidos en el año 1998. De esta manera, con la información proporcionada conjuntamente por los informes inicial y segundo, se puede obtener una visión bastante completa de la evolución de las políticas de infancia en España en los decenios de 1980 y 1990.

1. Las políticas para la infancia en España en el decenio de 1990

11. Las características fundamentales de estas políticas, en lo que se refiere al menos al período 1990-1996, fueron expuestas en el Plan Nacional de Acción para la Infancia en España en el decenio de 1990, presentado por España al UNICEF en el año 1996 en cumplimiento del compromiso adquirido en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada los días 29 y 30 de septiembre de 1990.

12. La Cumbre hacía suya la Convención sobre los Derechos del Niño que había sido aprobada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1990 y se convertía así en la primera entidad mundial para promover su ratificación y aplicación.

13. Con el horizonte del año 2000 por delante y con el propósito de lograr la máxima prioridad para la infancia y para su bienestar, la Cumbre adoptó una Declaración Mundial y Plan de Acción que España suscribió, comprometiéndose de ese modo con aquel propósito.

14. En el inciso i) del apartado 34 de ese Plan de Acción se instaba a todos los gobiernos a preparar planes nacionales de acción para cumplir con el compromiso asumido. Del Plan Nacional de Acción para la Infancia que España presentó en 1996 ya se había remitido a la Organización de las Naciones Unidas un avance en el año 1992.

15. Se indican a continuación algunas de las características de ese Plan de Acción que se relacionan de alguna manera con la situación de la infancia y con las políticas, estrategias y acciones que se recogen en el segundo informe.

a) Transformaciones en la concepción de la infancia

16. En la última parte del decenio de 1970, durante el decenio de 1980 y en la primera parte del decenio de 1990, España, como ya se comentó en el informe inicial, ha experimentando profundos cambios de orden político y sociocultural que han determinado transformaciones sustanciales en la convivencia social y en la estructura y funcionamiento de las instituciones.

17. En este tiempo, también el papel y la posición de los niños y adolescentes en nuestra sociedad y sus relaciones recíprocas con los adultos han experimentado transformaciones.

18. Del mismo modo, y recíprocamente, también se han ido transformando las experiencias que los adultos tienen con los niños y los adolescentes, la naturaleza de sus funciones y responsabilidades parentales y educativas en el proceso de socialización, las interacciones inherentes a los espacios de convivencia, la posición de las instituciones respecto a los derechos

y necesidades de la infancia y las representaciones sociales sobre el papel, la posición, las necesidades y los derechos de la infancia en la sociedad.

b) La infancia, sujeto activo de derechos

19. En el clima de transformaciones aludido antes, el papel de los niños y las niñas en la sociedad española ha cobrado nuevas dimensiones y la infancia se ha convertido en un objeto de atención y de conocimiento como no lo había sido hasta entonces. La mayor visibilidad social de la infancia ha inspirado en la opinión pública y entre los profesionales, instituciones, medios de comunicación y organizaciones sociales procesos de debate, de sensibilización y de toma de conciencia acerca de los niños y las niñas.

20. Las representaciones sociales acerca de la infancia han asumido su presencia como categoría social con necesidades específicas, como sujeto social activo, con capacidad para intervenir activamente sobre su propio desarrollo y sobre su entorno y cambiarlo. Se observa además un creciente consenso para considerar a los niños y niñas como portadores de los derechos humanos, como sujetos de derechos que van desde la protección a la autonomía y para cuyo ejercicio son competentes, con las únicas limitaciones que la edad le determina. No existe una diferencia tajante entre las necesidades de protección y las necesidades relacionadas con la autonomía, y de hecho la mejor forma de garantizar social y jurídicamente la protección a la infancia es promover su autonomía como sujetos.

c) La infancia como prioridad política

21. No basta la toma de conciencia para transformar la realidad, los comportamientos, la comunicación con la infancia, las condiciones adversas, los factores de riesgo, las necesidades y los problemas que inciden en la infancia. Es preciso también hacer explícitas las políticas de infancia existentes, reconocer el impacto que en las niñas y en los niños tienen las diferentes políticas sectoriales, promover la cooperación entre ellas, activar las políticas y estrategias que están en proceso de elaboración, e impulsar otras nuevas que respondan a las necesidades y derechos de la infancia y que incidan favorablemente en su bienestar y calidad de vida.

22. Como veremos después y a lo largo de este segundo informe, la infancia de hecho ha ocupado un lugar importante en el desarrollo de las políticas de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, en el desarrollo normativo y en las estrategias y programas de las organizaciones sociales, sobre todo en lo que se refiere a la infancia en situaciones de dificultad social y de desamparo.

d) La perspectiva intersectorial en las políticas para la infancia

23. La perspectiva intersectorial en las políticas de atención a la infancia proviene de la constatación de que el crecimiento y desarrollo de los niños y las niñas y sus relaciones con los adultos en el proceso de socialización tienen lugar en el seno de las interacciones recíprocas con el entorno y de que los escenarios que inciden en la socialización y desarrollo del niño son múltiples y variados y comparten entre ellos amplias zonas de intersección.

24. Para poder movilizar los recursos, oportunidades, factores de protección existentes en los diferentes contextos, pero también reducir las carencias y factores adversos y de riesgo que afectan a la calidad del crecimiento, desarrollo y aprendizaje de la infancia, es preciso adoptar una perspectiva intersectorial.
25. Si bien no se puede decir que haya existido en las dos últimas décadas, desde el ámbito de la administración, un marco general de naturaleza intersectorial para las políticas de infancia, en algunos ámbitos concretos se han producido convergencias de sectores distintos para llevar a cabo medidas específicas.
26. Los problemas relacionados con el maltrato a la infancia han sido abordados en muchas administraciones autonómicas y municipales a menudo teniendo en cuenta medidas coordinadas de los servicios sociales, educativos y de salud.
27. Las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de profesionales han jugado y siguen jugando un papel clave en sus intentos por intervenir sobre la población infantil con programas que contemplen las variables propias de varios sectores sociales a la vez.
28. El sector de los sistemas de protección social a la infancia y el sector judicial han hecho también numerosos avances conjuntos en la formulación de medidas. El sector salud y el sector educación han establecido en muchas comunidades autónomas planes conjuntos de trabajo para el tratamiento asistencial, preventivo y paliativo de la población infantil con SIDA y para la promoción de comportamientos y estilos de vida sanos a través de programas de educación para la salud.
29. Varias organizaciones no gubernamentales, como se verá en el informe, desarrollan programas que ligan la dimensión de la salud con la dimensión educativa y que se dirigen a niños y niñas hospitalizados por enfermedades de larga duración.
30. Es claro que tener una perspectiva intersectorial no es lo mismo que haber logrado una acción intersectorial. Ésta no es algo que esté dado de antemano, sino que es un compromiso y una tarea continuos. En este sentido, el segundo informe pone de manifiesto los esfuerzos realizados y las dificultades para lograr unas políticas y unas acciones para la infancia de carácter auténticamente intersectorial.
- e) Las áreas del Plan Nacional de Acción para la Infancia
31. Las políticas para la infancia que se plasmaron en el Plan de Acción en España giran en torno a varios ejes o áreas que de una u otra manera se hacen visibles en el segundo informe:
- a) La protección y promoción de los derechos de la infancia como compromiso institucional:
- i) En el informe inicial se aludió extensamente al papel jugado por la Constitución española de 1978 en la aparición de una nueva concepción de los derechos de la infancia y de su protección.

- ii) La ratificación de la Convención ha sido sin duda un estímulo para toda la sociedad y para las instituciones en la salvaguarda de los derechos de la infancia.
 - iii) La sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de febrero de 1991 en favor de las garantías legales en los procesos seguidos con adolescentes que han infringido la ley basaba su argumentación en las garantías establecidas por la Convención.
 - iv) La Ley orgánica N° 4/1992, de 5 de junio, sobre la reforma de la Ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores, la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, y la tramitación parlamentaria del proyecto de ley orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores están también en la línea de la protección y promoción de los derechos de la infancia.
 - v) Las leyes de infancia promulgadas por las comunidades autónomas a lo largo de esta última década hacen constante referencia a los principios contenidos en el articulado de la Convención.
 - vi) El derecho a la participación, consagrado en varios artículos de la Convención, ha sido objeto de especial atención. Una muestra significativa de este interés ha sido la Conferencia que el Ministerio de Asuntos Sociales celebró en Madrid en diciembre de 1994 en colaboración con el Consejo de Europa y que versó precisamente sobre la "Evolución del papel de los niños y niñas en la vida familiar: participación y negociación".
- b) Área educación:
- i) Como ya se comentó en el informe inicial, la Ley orgánica N° 1/1990 de ordenación general del sistema educativo, aprobada el 3 de octubre de 1990, tenía entre sus objetivos manifiestos la ampliación de la educación básica hasta los 16 años, en condiciones de obligatoriedad y gratuidad; la reordenación del propio sistema educativo, estableciendo en su régimen general las etapas de educación infantil (0 a 6 años), educación primaria (6 a 12 años) y educación secundaria obligatoria (12 a 16 años).
 - ii) Otros ámbitos en los que se ha avanzado en la dirección de la garantía de equidad en el acceso a la igualdad de oportunidades y a la calidad son las medidas relacionadas con la educación de los alumnos y alumnas con necesidades especiales de acuerdo con los principios de la integración, las medidas de orientación educativa y los programas de compensación de las desigualdades derivadas de condiciones socioeconómicas, geográficas y étnicas.

- iii) Las enseñanzas transversales y la educación en valores son dimensiones educativas que recorren todo el currículum y han de inspirar la programación de las enseñanzas, las actividades propiamente docentes y las actividades extraescolares.
- c) Área salud:
- i) El artículo 43 de la Constitución española establece el derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud y reconoce, con una concepción intersectorial, la necesidad de unas condiciones socioeconómicas que hagan posible el ejercicio de aquel derecho. De esta misma concepción participa la Ley Nº 14/1986 general de sanidad. El Plan de salud elaborado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, con una perspectiva de salud pública, incorpora objetivos y estrategias que tienen incidencia en la calidad de vida de la infancia y la familia.
 - ii) El Programa de Salud Maternoinfantil, aprobado en el Pleno del Consejo Interterritorial de Salud en junio de 1990, se sustenta en los principios señalados anteriormente y en la garantía de equidad. Las medidas que establece inciden claramente en la atención integral, con cobertura universal, de los niños y niñas, desde las condiciones de nacimiento en la atención al embarazo, parto y puerperio hasta las condiciones del desarrollo en la vigilancia y seguimiento del desarrollo hasta los 14 años, lo cual implica la extensión de la atención pediátrica hasta esa edad. El control de la mortalidad y morbilidad son prevenibles a través de la prevención de deficiencias, discapacidades y minusvalías, accidentes y enfermedades transmisibles mediante el calendario vacunal aplicado a toda la población infantil.
- d) Área de atención social a la infancia en situaciones de dificultad social:
- i) El Sistema de Atención Social a la Infancia en España, como se describirá más adelante en esta introducción, ha evolucionado en las dos últimas décadas desde una concepción de beneficencia y asilo, que pervive hasta los años setenta, hasta la creación del moderno sistema de protección social a la infancia, a partir de la Ley Nº 21/1987, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil.
 - ii) La Ley orgánica Nº 1/1996, a la que se aludirá en el párrafo 12.2 del segundo informe, y varias veces a lo largo del informe, ha supuesto un avance significativo en este sentido y habrá de jugar un papel de primer orden en el desarrollo de las políticas de infancia en el futuro inmediato.
- e) Área de convivencia y socialización familiar:
- i) El escenario familiar es tratado como un espacio de socialización y de convivencia que se ha de convertir, como decía el lema del Año Internacional de la Familia, celebrado en 1994, "la democracia más pequeña en el corazón de la sociedad", en la que los niños y niñas aprenden valores y comportamientos

que les permiten hacer efectivos sus derechos y la convivencia social basada en la tolerancia y en el respeto a los derechos de los demás.

- ii) Los estudios realizados en los últimos años sobre la familia española ponen de manifiesto que esta institución ha experimentado un notable cambio tanto en su estructura como en su dinámica interna. El nuevo papel de las mujeres en la sociedad, la democratización de las relaciones en el seno de las familias y el mayor protagonismo de las niñas, niños y adolescentes, han sido factores decisivos en esta transformación. Así, encontramos en el país nuevos modelos de padre y de madre, nuevos estilos educativos y nuevos valores de igualdad entre los géneros que afectan al reparto de responsabilidades dentro y fuera del ámbito familiar.
- f) Área de socialización en el tiempo libre: el Plan de Acción presta una atención específica a las relaciones de la infancia con el medio ambiente, con los espacios urbanos y viarios, con el consumo y con los medios de comunicación.
- g) Área de cooperación internacional:
 - i) La cooperación española para el desarrollo cuenta con poco más de una década de existencia. Hasta 1977, España era un país receptor de fondos de ayuda para el desarrollo. En 1981, aunque ya realizaba acciones de ayuda, todavía figuraba dentro de las estadísticas del Banco Mundial como país en desarrollo.
 - ii) A pesar de su corto recorrido, España ha logrado elevar su asistencia oficial al desarrollo, de un 0,04% del Producto Nacional Bruto (PNB) en 1983 a un 0,26% en 1994. En 1995 el país realizó un esfuerzo adicional extraordinario y el porcentaje de su asistencia oficial al desarrollo sobre el producto nacional bruto podría situarse entre el 0,35 y el 0,50%, en función de la calidad de los proyectos a ejecutar. En términos monetarios, el 0,50% supondría más de 300.000 millones de pesetas.

2. El Sistema de Atención Social a la Infancia en dificultad social (SASI)

32. Las políticas para la infancia en España en esta década, cuyo marco general se expuso en el apartado anterior, se materializa, en el sector de la protección social a la infancia, en el Sistema de Atención Social a la Infancia en dificultad social (SASI), que comenzó a configurarse en el decenio de 1980, articulando las responsabilidades que las comunidades autónomas empezaban a tener en el diseño e implantación de las políticas de protección a la infancia.

a) Breve nota histórica

33. En España encontramos antiguos precedentes del interés por la protección de la infancia a través de iniciativas aisladas. En el siglo XIX se puede hablar ya de una verdadera legislación estatal sobre el tema. Así, en 1876, un real decreto regulaba la creación de jardines de infancia. En 1873 se prohibía trabajar a los menores de 16 años en fábricas, minas y talleres. En 1878 se penalizaba la explotación de los menores de 16 años en espectáculos públicos que constituyeran

un riesgo físico. Una ley de 1900 fijaba las condiciones laborales de las mujeres y de los niños y otra, de 1903, se pronunciaba contra la mendicidad.

34. La institucionalización de la protección a la infancia se formaliza, no obstante, con la Ley de 12 de agosto de 1904. Esta ley se prolonga, con algunas modificaciones, por medio del Decreto de 2 de julio de 1948, que aprobó el texto refundido de la legislación sobre protección de menores y el Decreto de 11 de junio del mismo año, que aprobó el texto refundido de la legislación sobre tribunales tutelares de menores. La protección de la infancia en estos decretos de 1948 estaba encomendada a la obra de protección de menores, que tenía personalidad jurídica propia y patrimonio independiente para la consecución de sus fines.

35. El sistema se sustentaba en una filosofía asistencial de beneficencia y unía las facultades de protección y de reforma de los menores infractores de la ley, sin diferenciar adecuadamente las situaciones en las que los niños y niñas eran objeto de desprotección de aquellas en las que eran autores de actos ilegales.

36. En este marco normativo e institucional, los criterios que presidían las actuaciones protectoras en relación con los menores potenciaban la utilización del internamiento en centros, con preferencia a otras medidas. Esto se traducía en la creación de grandes centros donde, en ocasiones, convivían niños de protección y de reforma, y cuya ubicación no siempre estaba en concordancia con la población necesitada. Los niños y niñas objeto de protección se consideraban como elementos aislados de la familia y de la sociedad, por lo que las medidas se adoptaban con carácter individual, sin dar excesiva importancia a las repercusiones que podían tener en su entorno.

b) La Constitución española y la Ley N° 21/1987

37. Como ya se expuso en el informe inicial, el establecimiento del estado de derecho en España y la promulgación de la Constitución de 1978 supusieron la introducción de nuevas perspectivas y, entre ellas, una nueva concepción de los derechos de la infancia, de los elementos componentes de la familia y de las distintas responsabilidades respecto a la infancia.

38. A partir de la Constitución de 1978, la organización y estructuras administrativas de España sufren una serie de transformaciones importantes que afectan también al ámbito de la protección de la infancia.

39. Asimismo, la Constitución recoge el derecho de los ciudadanos a los servicios sociales en casos de necesidad y, en consecuencia, a la superación de la beneficencia y de la asistencia social, lo que se traduce en la instauración de la responsabilidad pública en la garantía de ese derecho.

40. La publicación de la Ley N° 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil en materia de adopción, supuso, como ya se comentó ampliamente en el informe inicial de España, más que un cambio en el derecho de familia, el comienzo de un sistema moderno de protección a la infancia.

41. Característica fundamental de esta reforma fue la desjudicialización de los primeros escalones del proceso de protección, esto es, la protección de los menores pasaba a ser competencia de los servicios sociales de la entidad pública en las comunidades autónomas, las cuales realizaron un enorme esfuerzo de adaptación al asumir la competencia exclusiva en materia de menores, que hasta entonces había tenido la Administración General del Estado.

42. El desarrollo normativo que han hecho las comunidades autónomas, regulando la protección de los menores en su territorio, fundamentalmente a partir de la Ley N° 21/87, puso de manifiesto la nueva concepción de los niños y niñas como sujetos de derechos, que en ocasiones requieren una especial protección enmarcada en su entorno más próximo, la familia.

c) Etapas del Sistema de Atención Social a la Infancia

43. Se pueden considerar tres etapas del Sistema de Atención Social a la Infancia en su desarrollo histórico más reciente.

i) Primera etapa: asistencia de beneficencia

44. Hasta finales de los años setenta la protección social a la infancia estaba, como vimos, caracterizada por una concepción de beneficencia y de asilo que tiene su origen en la obra de protección de menores.

ii) Segunda etapa

45. Los cambios políticos ocurridos a finales de los años setenta sientan las bases de una nueva etapa. Las primeras elecciones municipales democráticas de 1979 después de la guerra civil contribuyen, de modo decisivo, a acercar las necesidades de los ciudadanos a las instituciones políticas y administrativas. Durante la década de los años ochenta se producen los grandes cambios que son precursores del actual Sistema de Atención Social a la Infancia en dificultad social. Estos cambios afectan tanto a los valores y sistemas normativos como a los equipamientos y redes de servicios.

46. Se configura así, y a partir del gran impulso que se experimenta con la Ley N° 21/1987, largamente referida en el informe inicial, el primer sistema moderno de protección social a la infancia. Desde los primeros momentos, la mejora de los nuevos dispositivos creados en el sistema ha sido una preocupación constante compartida por las comunidades autónomas y por el entonces Ministerio de Asuntos Sociales en los habituales contactos políticos y técnicos y continúa siéndolo en la actualidad.

47. Las comunidades autónomas, por su parte, de acuerdo con sus respectivos estatutos de autonomía, han regulado la atención a la infancia en situaciones de dificultad social en sus respectivas leyes de servicios sociales y en otras normas específicas para la infancia, como se verá en el capítulo I de este informe, y a lo largo del resto del informe. En ellas se recogen y regulan, con mayor o menor amplitud y precisión, los supuestos de protección a la infancia y a la familia, la ordenación, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores y, en algunos casos, la protección expresa de los derechos específicos de la infancia en su ámbito territorial de competencia.

48. En este marco normativo las distintas comunidades autónomas establecen su propio Sistema de Atención Social a la Infancia (SASI) con una organización administrativa adecuada a su ámbito territorial. De este modo, el SASI se perfila como una estructura articulada de servicios sociales en dos niveles, en paralelo con los dos niveles del sistema público de servicios sociales al que después nos referiremos:

- a) Primer nivel con los servicios sociales de atención primaria o local;
- b) Segundo nivel o autonómico a través de los servicios territoriales de atención a la infancia en dificultad social, los servicios de atención especializada con carácter individual, comunitario, diurno o residencial, que implican funciones de diagnóstico, tratamiento, apoyo o rehabilitación y los órganos que, en algunos casos, existen para la atención de las tutelas por ministerio de ley.

iii) Tercera etapa

49. Por último, en la tercera etapa, insertada plenamente en los comienzos de la presente década, se desarrollan proyectos que tienen como finalidad hacer operativa la mejora del sistema iniciado en la década anterior, mediante la cooperación técnica permanente entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas.

50. En esta tercera etapa, la Ley orgánica N° 1/1996, a la que nos referiremos ampliamente a lo largo de este segundo informe, completa cabalmente el proceso de consolidación del Sistema de Atención Social a la Infancia y da respuesta a las nuevas necesidades detectadas con la aplicación de la Ley N° 21/1987.

d) El Sistema de Atención Social a la Infancia y el maltrato infantil

51. Paralelamente al desarrollo del Sistema de Atención Social a la Infancia, las condiciones de riesgo en general y el maltrato a la infancia en particular adquieren también una progresiva e histórica relevancia en las políticas sociales para la infancia. En nuestro país, salvo algunos acercamientos al tema desde la pediatría y los servicios sociales, el fenómeno de los malos tratos no fue reconocido como problema social hasta fechas muy recientes, pero al final de la década de los ochenta se estimula y actualiza el reconocimiento y estudio de los malos tratos a la infancia como fenómeno social, coincidiendo con determinados factores sociales y políticos que ya hemos referido anteriormente. La constitución de un grupo de trabajo ligado a la Comisión Interministerial de la Juventud dio como resultado la aparición de las conclusiones del primer estudio extenso que se realiza en nuestro país sobre maltrato infantil. Por esas fechas aparecen también las primeras asociaciones profesionales para la prevención del maltrato infantil.

52. En el marco de las políticas para la infancia, en el que se sitúa el segundo informe, la consideración del maltrato infantil, como un atentado contra los derechos que la Convención reconoce a la infancia, se articula a partir de las siguientes premisas:

- a) El fenómeno del maltrato infantil se interpreta como un problema cultural y psicosocial.

- b) El estatuto de ciudadano del niño requiere la total atención de los responsables políticos, técnicos y profesionales encargados de garantizar los derechos propios a la infancia.
- c) El fenómeno afecta, directa o indirectamente, a los ciudadanos, a los sistemas de bienestar y protección social y a los profesionales.
- d) Es necesario disponer de los recursos y conocimientos suficientes para poder ofrecer, los medios que instituciones y profesionales puedan requerir para la prevención y atención del maltrato infantil.
- e) Promocionar la difusión e implantación de los derechos ratificados en la Convención en los ámbitos más cercanos a los niños, facilitando su reconocimiento y su ejercicio.
- f) Es necesario incentivar entre los profesionales un tipo de intervención más implicada en la acción educativa y psicosocial que permita la reconstitución de las relaciones y los lazos intrafamiliares, en los casos en que esto sea posible, en detrimento de otras intervenciones de corte punitivo que supongan la separación del niño maltratado de su familia biológica.
- g) Las redes sociales pueden ser un recurso importante para la intervención en casos de malos tratos pero donde pueden adquirir un papel destacado, es en la aplicación de políticas preventivas. Si bien la situación de muchas familias exige la aplicación de programas de intervención no cabe duda que son las actuaciones preventivas las que han de adquirir un papel más destacado.
- h) Se deben considerar, en la prevención de situaciones de maltrato, tres niveles de actuación: individual o familiar, el de los sistemas sociales y el de las creencias y valores culturales. La mejor medida preventiva sin duda sería la de aceptar, en todos los ámbitos sociales, los derechos del niño como persona.

3. La protección a la infancia en el marco del sistema público de servicios sociales

53. El Sistema de Atención Social a la Infancia en situaciones de dificultad social, como uno de los sectores clave de las políticas generales de protección y promoción de los derechos de la infancia, se puede considerar integrado en el Sistema público de servicios sociales. Este sistema está constituido por el conjunto de servicios y prestaciones de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, que tienen como propósito la promoción y desarrollo de todas las personas y grupos de la sociedad para la mejora del bienestar social y de la calidad de vida, la garantía de la cobertura de las necesidades sociales, del ejercicio de sus derechos y de la igualdad, así como la prevención y eliminación de las causas que conducen a la exclusión y marginación social.

54. El marco normativo de este sistema lo establece:

- a) La Constitución española que, en sus artículos 41, 139.1 y 149.1.1, establece la garantía de un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos y la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

- b) Las leyes de servicios sociales de las comunidades autónomas, al amparo del artículo 148.1.20 de la Constitución, y de los estatutos de autonomía de cada comunidad autónoma, establecen el derecho a los servicios sociales de todos los españoles residentes en el ámbito territorial correspondiente, contienen los principios, medidas y prestaciones de la protección social y establecen una red de equipamientos y servicios que configuran los servicios sociales en todo el territorio del Estado, con su primer nivel y segundo nivel de atención. La infancia y la juventud son citados en estas leyes como sectores objeto de atención por parte de esos servicios sociales. El primer nivel de atención primaria incluye cuatro prestaciones básicas: información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento alternativo y prevención e inserción social.
- c) La Ley Nº 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, establece que los municipios tendrán competencias en materia de provisión de las prestaciones básicas de los servicios sociales, siendo esa provisión obligatoria para los municipios con población superior a 20.000 habitantes.

55. El plan concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales en corporaciones locales, al que se aludió en el informe inicial (párr. 39), a través de convenios entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas, financia el desarrollo de las prestaciones básicas por parte de los ayuntamientos, de las que son beneficiarios niños y familias que se encuentren en situaciones de dificultad o de riesgo.

4. El segundo informe en el contexto de los sistemas de información sobre la infancia

56. El informe, como es obvio, se ha podido elaborar en la medida en que ha habido información disponible, más o menos estructurada, sobre las políticas, estrategias y actividades que afectan a la infancia. Al mismo tiempo, ha sido una oportunidad para que tanto los organismos de la Administración General del Estado como las administraciones autonómicas y las organizaciones no gubernamentales hayan podido renovar la evidencia de la necesidad de crear un sistema coordinado de información sobre la situación de la infancia en España.

57. Una de las recomendaciones que formuló el Comité de los Derechos del Niño al Gobierno de España con motivo del análisis del informe inicial era la de "reunir toda la información necesaria para obtener un panorama general de la situación en el país y llevar a cabo una evaluación completa y multidisciplinaria de los progresos y las dificultades que se presentan en la aplicación de la Convención".

58. Con este propósito, ya desde el comienzo de la década actual se empieza a desarrollar una estructura informativa con dos componentes que en este momento tienen entidad independiente y desarrollos desiguales, si bien a medio plazo tendrán que configurar un único sistema de información sobre la infancia en España. Además de estos dos dispositivos que recogen información específica sobre la infancia, en los servicios sociales comunitarios de ámbito municipal se recoge información sobre los usuarios de esos servicios, entre los que obviamente se encuentran los niños y sus familias.

a) Estadística básica de protección a la infancia

59. La estadística básica de protección a la infancia es un sistema de información que recoge en la actualidad de manera sistemática y periódica datos secundarios sobre las medidas de protección a la infancia en toda España, con desagregación por las 17 comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, de acuerdo con las medidas de protección establecidas inicialmente por la Ley Nº 21/1987 y últimamente por la Ley Nº 1/1996.

60. Las fuentes informantes son las autoridades competentes de las 17 comunidades autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. La información se recoge con periodicidad semestral y se realiza un análisis, presentación y difusión anual de la misma en un *Boletín estadístico*.

61. Las categorías informativas del *Boletín* para la recogida de la información fueron establecidos por un procedimiento de consenso con las comunidades autónomas homogeneizándose así el contenido de los datos que actualmente se recogen.

62. En el capítulo V del informe se hace referencia a la información contenida en esta estadística básica y en el anexo A se incluyen los cuadros y gráficos correspondientes.

b) Observatorio de la Infancia

63. La elaboración del informe inicial de España, la progresiva configuración de la estadística básica de protección a la infancia y las necesidades de información sentidas con motivo de la preparación y elaboración del segundo informe han ido haciendo más visible la necesidad de constituir un sistema coordinado, integrado, centralizado y compartido de información sobre infancia a escala nacional que permita la monitorización de la situación de la infancia en España, de sus necesidades y problemas, de las políticas públicas de la infancia y del cumplimiento del articulado de la Convención. Este sistema habrá de orientar el diseño de las políticas y permitirá compartir información fiable entre las diferentes administraciones y organizaciones sociales.

64. El proyecto Observatorio de la Infancia surge precisamente en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales como un intento de crear un sistema de estas características y se justifica, entre otras razones, por los compromisos adquiridos por el Estado con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y por las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño posteriores al informe inicial.

65. El Observatorio de la Infancia se define, pues, como un sistema de información centralizado y compartido con capacidad para vigilar y hacer seguimiento del bienestar y calidad de vida de la población infantil y de las políticas públicas que afectan a la infancia en relación a su desarrollo, implantación y efectos de las mismas en dicha población.

66. Es un sistema de información centralizado por cuanto organiza y centraliza la información existente sobre infancia, y es compartido por cuanto es un sistema que se organiza con la coparticipación de las diferentes administraciones públicas y organismos interesados en el bienestar de la infancia.

67. El Observatorio tiene los siguientes objetivos:

- a) Conocer el estado de situación de la calidad de vida de la población infantil, así como los cambios que acontecen en el mismo;
- b) Realizar el seguimiento de las políticas sociales que afectan a la infancia;
- c) Hacer recomendaciones en relación a las políticas públicas que afectan a la infancia;
- d) Estimular la investigación y el conocimiento de la infancia;
- e) Hacer informes periódicos que contribuyan al conocimiento de la infancia.

68. El Observatorio de la Infancia requiere un proceso de implantación por fases en una perspectiva a largo plazo y según un proceso de evaluación continua.

69. En estos momentos, se trabaja todavía en la fase constituyente del proyecto, en la que se pretende constituir el grupo operativo logístico del Observatorio, otorgar a éste el adecuado marco normativo, identificar los ámbitos y fuentes relevantes de información sobre infancia, desarrollar protocolos básicos consensuados para la recogida de información, diseñar y configurar un banco de datos centralizado y compartido, establecer acuerdos con fuentes para la provisión de información e iniciar la recogida de información de datos básicos y de estudios e investigaciones sobre la infancia.

70. Hasta la fecha, se ha creado la Base de Datos Infancia, a la que se vuelve a aludir después, en la que se ha ido introduciendo la información procedente de las fuentes que han intervenido en el proceso de elaboración del segundo informe.

- c) Sistema de información de usuarios de servicios sociales

71. En el marco del plan concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de las corporaciones locales, al que nos hemos referido antes, se está implantando en los servicios sociales comunitarios de los municipios de las comunidades autónomas el sistema de información de usuarios de servicios sociales. Se trata de un programa informático de desarrollo de la ficha social. Esta ficha es un soporte documental que permite la recogida de los datos básicos del usuario de los servicios sociales, información necesaria para realizar una intervención profesional como respuesta a una demanda social. La ficha se configura a través de expedientes familiares y permite a los trabajadores sociales de base la gestión de los mismos.

72. El Sistema tiene los siguientes objetivos:

- a) Establecer un sistema de información de usuarios de servicios sociales homologado para todo el Estado y con criterios e indicadores compartidos por las comunidades autónomas;
- b) Desarrollar mecanismos de evaluación de los servicios sociales.

73. El Sistema permite obtener información sobre el perfil de los usuarios de los servicios sociales, información sociofamiliar, información sobre el hábitat e información sobre la intervención social realizada (demanda, valoración, recurso idóneo, recurso aplicado), apoyar la realización del diagnóstico social, evaluar el sistema de servicios sociales, hacer explotaciones estadísticas con objetivos específicos, en concreto sobre la población de 0 a 18 años.

74. El proceso de producción del sistema comienza en las unidades de trabajo social (UTS), en las que se recoge la información en la ficha social, continúa en los centros de servicios sociales, en los que se reciben los datos de las UTS, en la comunidad autónoma correspondiente, en la que se reciben los datos de los centros de servicios sociales y en la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales donde se reciben los datos de todas las comunidades autónomas y se realiza la organización de la información y las explotaciones estadísticas de todo el territorio nacional.

C. Las políticas de infancia en España en la perspectiva de futuro

75. La elaboración del segundo informe conjuntamente con las comunidades autónomas y con las organizaciones de infancia ha sido una ocasión para abrir un proceso de reflexión y análisis sobre los progresos alcanzados en el desarrollo de la protección social a la infancia en España a lo largo de las dos últimas décadas, sobre las dificultades que se han encontrado y que se siguen encontrando y para ajustar y reajustar los objetivos futuros.

1. Los progresos realizados

76. A lo largo del segundo informe, se podrán ir conociendo las medidas tomadas por la Administración General del Estado, por las administraciones autonómicas y locales y por las organizaciones sociales para promover políticas favorables a la protección y promoción de los derechos de la infancia en España en los últimos cinco años y en la perspectiva de todo el decenio de 1990 y de las bases puestas en el decenio de 1980.

77. El balance de las dos últimas décadas, referido a las políticas públicas y de las organizaciones sociales en los sectores de la educación, del cuidado y promoción de la salud y del sistema de atención social a la infancia en situaciones de dificultad, así como en el desarrollo legislativo, es un balance que evidencia un largo camino andado y una transformación importante.

a) Cumplimiento de la Convención desde el punto de vista de la promoción legislativa

78. En el nivel estatal, el establecimiento del Estado de derecho con la promulgación de la Constitución española de 1978 abrió el camino a una serie de transformaciones importantes que afectaron al ámbito de la protección de la infancia y de manera especial a la esfera legislativa, tanto en el ámbito civil como penal.

79. En el momento actual existe un amplio bloque normativo que conforma el núcleo jurídico de la regulación de los derechos y de la protección de la infancia en España, en consonancia con la Convención.

80. El derecho a la educación está reconocido en normas anteriores a la misma ratificación de la Convención, la Ley orgánica del derecho a la educación (LODE), de 1985 y la Ley orgánica de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), de 1990. El derecho a la salud está reconocido en la Ley general de sanidad de 1986.
81. La Ley orgánica N° 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores, recoge las garantías de los derechos que la Convención otorga a los menores infractores.
82. La Ley orgánica N° 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 completa y actualiza la reforma de la normativa en materia de infancia iniciada por la Ley N° 21/1987.
83. Según la exposición de motivos de la Ley orgánica N° 1/1996, el nuevo enfoque de los derechos de la infancia reformula la estructura de la protección que se otorga en España al menor y supone el reconocimiento pleno de la titularidad de sus derechos y de su capacidad efectiva para ejercerlos.
84. Su artículo 3 establece que los menores gozarán de los derechos que les reconocen los tratados internacionales de los que España es Parte, y especialmente, la Convención sobre los Derechos del Niño, de acuerdo con la cual se habrá de interpretar la misma ley.
85. El capítulo II de esta ley hace explícita mención al derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, al derecho a la información, al derecho a la libertad ideológica, al derecho a la libertad de expresión y al derecho a ser oído, derechos todos ellos consagrados por la Convención.
86. La ley otorga a los menores extranjeros que se encuentren en España el derecho a la educación. Igualmente, garantiza el derecho a la asistencia sanitaria a los menores que se encuentren en situación de riesgo o de desamparo.
87. Puesto que la Convención pertenece, como se ha señalado anteriormente, al ordenamiento jurídico español, los particulares pueden invocar los derechos de la Convención de modo directo ante los jueces y tribunales españoles.
88. En el ámbito autonómico, las políticas para la infancia han recibido una atención especial. Un exponente de este interés es el importante desarrollo normativo que recoge la reciente experiencia social, institucional y profesional en la atención a la infancia y a sus necesidades y derechos.
89. Después de una primera etapa en la que todas las comunidades autónomas se dotaron de sus propias leyes de servicios sociales, que en términos generales se circunscriben al desarrollo de aspectos administrativos relacionados con los menores en situación de desamparo (órganos de las tutelas, régimen de los centros, etc.), en una segunda etapa, se promulgan diversas normas específicas, con rango de ley en las que se incluye como ámbito subjetivo a todos los menores de edad, basando la actuación de las administraciones públicas en la función de promover el libre desarrollo de la personalidad de los niños y adolescentes.

90. Algunas de estas leyes recogen de manera expresa la obligación de respetar y asegurar el disfrute de los derechos de la infancia establecidos en el texto de la Convención.

b) Cumplimiento de la Convención desde las políticas sociales

91. La elaboración del Plan Nacional de Acción para la Infancia, al que nos hemos referido antes, y la consolidación de un Sistema de Atención Social a la Infancia en dificultad social que comenzó a configurarse en el decenio de 1980, articulando las responsabilidades de las comunidades autónomas en el diseño e implantación de las políticas de protección a la infancia, se orientan de acuerdo con la nueva concepción de la infancia como sujeto social y de derechos que la Convención introduce.

92. Varias comunidades autónomas han diseñado y están desarrollando planes autonómicos de infancia, con carácter integral, al menos en su formulación.

93. Numerosas corporaciones locales, además de las prestaciones de los servicios sociales comunitarios, han elaborado también planes municipales de infancia. En muchos ayuntamientos se han establecido consejos municipales de infancia, como órganos de participación y se han creado concejalías de infancia.

94. Son importantes las cifras de la financiación pública de programas de promoción de los derechos, de tiempo libre y programas de promoción del asociacionismo infantil y juvenil.

95. La celebración anual del Día Universal de la Infancia, cada 20 de noviembre, se ha convertido en una ocasión para renovar el compromiso con los derechos de la infancia.

96. Se han creado instituciones de defensa y promoción de los derechos. En el ámbito estatal, la Ley orgánica Nº 1/1996, de protección jurídica del menor, al tratar de las medidas para facilitar el ejercicio de los derechos de la infancia. Establece que uno de los adjuntos del Defensor del Pueblo se hará cargo, de modo permanente, de los asuntos relacionados con los menores, los cuales, para la defensa y garantía de sus derechos, pueden presentar sus quejas ante él. Igualmente en el ámbito autonómico se han desarrollado figuras institucionales específicas de protección a los menores.

97. Se han realizado avances hacia un sistema de información sobre la infancia. La estadística básica de protección de la infancia, la creación de una base de datos de infancia y el proyecto de observatorio de la infancia son, junto con los sistemas específicos creados por las comunidades autónomas, avances significativos.

98. Las organizaciones sociales de infancia están teniendo un protagonismo muy activo en la realización de programas financiados por las administraciones públicas, en muchos casos de carácter integral (salud, educación), en la promoción de la participación, en la potenciación de medidas públicas relacionadas con los espacios abiertos y el tiempo libre, en la creación de dispositivos, como teléfonos de la infancia, a los que pueden recurrir los niños para denunciar atentados contra sus derechos, y en la defensa de los derechos a escala europea.

99. En los últimos años han surgido redes profesionales que se ocupan de la promoción y protección de los derechos de la infancia y de la prevención y tratamiento del maltrato infantil.

100. Desde varias universidades españolas se están promoviendo en la presente década planes de investigación y docencia relacionados con los derechos de la infancia y redes de profesionales interesados en el estudio de la infancia. Tanto en el nivel estatal como autonómico, se han formulado y se están desarrollando planes de formación de los profesionales que trabajan en el ámbito de la infancia.

2. Las dificultades encontradas y el camino que queda por recorrer

101. Los análisis realizados con motivo de la elaboración del segundo informe y los encuentros y debates celebrados en los últimos años por las administraciones, por las organizaciones sociales y por las asociaciones de profesionales han ido identificando las dificultades que persisten en la aplicación de la Convención y del ordenamiento jurídico y en la realización de las políticas que se planifican. Se han ido formulando también los objetivos que quedan por alcanzar y se han identificado los retos futuros que se plantean desde las instituciones y desde las organizaciones sociales.

a) La promoción y el desarrollo legislativo

102. Probablemente cabe considerar que el desarrollo legislativo, en lo que se refiere al enunciado formal que reconoce y establece los derechos y que incluso ya incluye en las normas más recientes la apelación a la Convención, ha alcanzado un cierre suficiente.

103. Por eso, el progreso futuro tendrá que orientarse hacia la garantía real del ejercicio de los derechos enunciados en los instrumentos jurídicos, hacia un reconocimiento más explícito de la Convención como derecho positivo y también hacia una extensión mayor de la invocación a la Convención en las actuaciones judiciales.

104. En relación con algunos casos, en los cuales niñas víctimas de abusos sexuales han sido sometidas a procesos de contradicción cara a cara con sus presuntos agresores, en la práctica de la prueba testifical, es preciso hacer en los procedimientos civiles y penales en los que participan niños y adolescentes, las modificaciones necesarias para adaptarlos a sus características evolutivas y garantizar su derecho a la intimidad. En este sentido, varios profesionales y expertos están proponiendo que la Ley de enjuiciamiento criminal recoja expresamente las peculiaridades necesarias y la especificidad de la declaración en juicio de los menores víctimas respecto a un adulto. Se están formulando propuestas que permitan hacer compatibles las garantías procesales de los acusados y la integridad psicológica de los menores.

b) Potenciar el conocimiento de la Convención y la sensibilización de la sociedad y de las instituciones hacia el ejercicio de los derechos de la infancia

105. A ocho años de la ratificación de la Convención por España, no se ha logrado todavía que este instrumento sea suficientemente conocido e invocado en la opinión pública, entre muchos profesionales que trabajan con la infancia, en muchas instituciones públicas, e incluso en el ámbito de los tribunales. En algunos ámbitos todavía el referente habitual continúa siendo la Declaración del año 1959.

106. En ámbitos en los que ya se conoce la Convención, todavía es considerada por muchos como una mera declaración de intenciones, pero no como una ley de obligado cumplimiento. Es preciso pues seguir avanzando en la difusión de la Convención en la sociedad como garantía de los derechos de la infancia y de su ciudadanía.

107. Seguramente no será una tarea sencilla la conjunción de una perspectiva social e institucional predominante, centrada en las necesidades de la infancia y en la protección, y una perspectiva centrada en los derechos humanos y en la ciudadanía de la infancia, que goza de menor reconocimiento cultural.

108. La sensibilización respecto al ejercicio de los derechos humanos de la infancia, y de manera especial respecto a los derechos civiles, en las escuelas, en las familias y en los espacios de ocio y tiempo libre, requerirá sin duda una adecuada articulación con las responsabilidades de los niños, niñas y adolescentes frente a la sociedad, una toma de conciencia de los potenciales conflictos de derechos e intereses que se pueden producir en esos escenarios, una adecuada conciliación entre la dependencia asociada a la minoría de edad civil y la autonomía que otorga la titularidad de los derechos, y el necesario aprendizaje de niños, adolescentes y adultos para unas relaciones basadas en el diálogo y la negociación.

c) En el ámbito educativo

109. Persisten todavía situaciones que afectan a numerosas familias inmigrantes o de minorías que viven en condiciones muy deficitarias en asentamientos de varias grandes ciudades. Cientos de niños de estas familias padecen de enfermedades propias de las condiciones adversas en las que viven y están desescolarizados.

110. Además de las soluciones que se den al problema sociosanitario, y de los planes de realojamiento, es preciso asegurar el derecho a la educación a los hijos de inmigrantes, teniendo además en cuenta que las precarias condiciones socioeconómicas y laborales de las familias inmigrantes en esos asentamientos hacen muy difícil la integración escolar de los niños y adolescentes.

111. Es preciso hacer frente a los altos índices de absentismo y de fracaso escolar en la población gitana y en zonas socioeconómicas deprimidas del país.

112. Es preciso lograr en todos los casos una aplicación efectiva del Real Decreto N° 732/1995, de 5 de mayo, sobre derechos y deberes de los alumnos y normas de convivencia, en lo que se refiere al derecho de participación. La comisión de convivencia que el decreto prevé puede ser un espacio para la solución negociada de los conflictos y para el aprendizaje de las habilidades de negociación por parte de los adolescentes.

113. La ampliación de la etapa de escolarización obligatoria hasta los 16 años ha supuesto un gran paso en el proceso de igualdad de oportunidades, y al mismo tiempo plantea nuevos problemas a los que hay que hacer frente: la adaptación a las exigencias de la escolarización de adolescentes que tienen historias previas de fracaso escolar, adaptaciones curriculares necesarias para responder a las necesidades de estos grupos, apoyo al profesorado en el proceso de adaptación y también para afrontar la falta de motivación de numerosos adolescentes y las situaciones de conflicto que se dan en algunos centros.

114. Hemos de hacer frente a algunos casos aislados de violencia entre iguales o contra la institución escolar que, de vez en cuando, se producen dentro del escenario escolar, incluso dentro del aula, o protagonizadas por grupos ajenos a la comunidad educativa.

115. Es preciso potenciar el desarrollo curricular de las enseñanzas transversales.

116. Es preciso asegurar el derecho al conocimiento y uso de la lengua propia de la comunidad autónoma, garantizando a la vez los derechos de los alumnos castellanohablantes.

117. Es preciso hacer provisión de recursos humanos y materiales suficientes para la integración escolar normalizadora.

118. Es preciso potenciar la formulación de objetivos curriculares que hagan expresa mención a los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención.

d) En el ámbito sanitario

119. A lo largo del año 1998, varias organizaciones sociales denunciaron las dificultades administrativas que tenían muchos niños y adolescentes hijos de inmigrantes en situación ilegal para recibir la atención de salud a la que tienen derecho en España, como se explicará en otros apartados del segundo informe.

120. Estas denuncias, y la intervención de algunos fiscales, han hecho que tanto el Instituto Nacional de la Salud como el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas que tienen transferidas las competencias sanitarias hayan iniciado ya, cuando se cierra este informe, las gestiones oportunas para que se garantice, en los casos en que no se hacía, este derecho en los centros de atención primaria y en los hospitales a todos los menores que se encuentren en esa situación, asegurando a los padres la confidencialidad de los datos que se recojan en la tramitación administrativa.

121. Organizaciones sociales de la Plataforma de Organizaciones de Infancia han reclamado ante determinadas administraciones que se establezcan las suficientes garantías para la adecuada atención de salud mental de la infancia y la adolescencia, la creación de suficientes servicios y recursos asistenciales para esta población y el establecimiento de una adecuada coordinación sociosanitaria.

e) La mejora del Sistema de Atención Social a la Infancia

122. En la fase de consolidación en que se encuentra el sistema en todas las comunidades autónomas, es necesario seguir avanzando en la mejora de la calidad de los servicios en la atención.

123. La formación de los profesionales ha de ser una prioridad en las estrategias de mejora de la calidad de los servicios primarios y secundarios del sistema.

124. Habrá que prestar una atención especial a la capacitación de los profesionales que trabajan en la atención residencial de adolescentes con graves problemas de comportamiento.

125. En la atención a los menores que, estando bajo la tutela de la administración, llegan a la mayoría de edad y continúan en centros públicos, es preciso seguir en la línea, ya iniciada por alguna comunidad autónoma, de diseñar y desarrollar programas de preparación para la autonomía personal, de vivienda y laboral, teniendo especialmente en cuenta a los menores con minusvalías.

126. Es preciso asegurar la suficiencia de la red de recursos residenciales para los menores infractores y arbitrar los recursos humanos y financieros suficientes para que puedan priorizarse y aplicarse de manera efectiva las medidas alternativas al internamiento en todas las comunidades autónomas.

127. La frecuente llegada de adolescentes del Magreb no acompañados y no documentados a algunas ciudades españolas plantea a la administración autonómica especiales dificultades para la acción protectora, teniendo en cuenta que los propios menores rechazan o abandonan a menudo la atención residencial que se les ofrece.

f) Políticas intersectoriales y coordinadas para la infancia y programas preventivos

128. El cumplimiento de los derechos reconocidos en la Convención requiere la formulación de políticas de infancia que tengan carácter intersectorial, bien a través del desarrollo del Plan de Acción para la Infancia, aludido antes, o mediante otras estrategias. Un planteamiento intersectorial facilitará la realización de programas preventivos que tengan impacto en la población infantil.

129. Las políticas intersectoriales requieren la mejora de la coordinación existente para asegurar la acción integrada de los diferentes servicios de atención y sectores que intervienen en la infancia, tanto en el nivel primario como secundario, y de manera especial, en la educación, salud, y servicios sociales.

130. En el ámbito de las comunidades autónomas, es preciso mejorar la coordinación entre los departamentos de diferentes consejerías (educación, salud, servicios sociales, etc.).

131. En los planes urbanísticos, y en el diseño de los espacios de ocio y tiempo libre, deberán tenerse en cuenta las necesidades de espacios e instalaciones para el esparcimiento y el juego infantil, con suficientes condiciones de seguridad.

132. Se tendrán que intensificar los esfuerzos preventivos de carácter intersectorial para reducir y evitar los comportamientos discriminatorios y de exclusión contra la minoría gitana y con minorías inmigrantes.

g) Desarrollar un sistema de información

133. Por lo que se refiere a los sistemas de información, la existencia actual de diversos sistemas en las diferentes comunidades autónomas y la fragmentación de la información sobre infancia en diferentes consejerías, sin la existencia de mecanismos que aseguren el flujo de información entre ellas de una manera ágil, hacen difícil tener una información global sobre la situación de la infancia que oriente adecuadamente las políticas.

134. Si bien se ha logrado instaurar la estadística básica de protección a la infancia y se ha creado una Base de Datos Infancia, es preciso asegurar su continuidad y desarrollo, de manera que sea posible disponer de información suficientemente representativa cuando se requiera realizar cualquier informe de situación de la infancia en todo el territorio nacional o desagregaciones por territorios autonómicos.

135. Nos queda en todo caso un camino largo que recorrer todavía para lograr un sistema de información de escala nacional, coordinado y compartido, que permita una monitorización constante de la situación de la infancia en España y una mejora de la gestión de los servicios de atención, tanto comunitarios como residenciales, y de la atención misma.

136. El desarrollo del proyecto Observatorio de la Infancia, sobre la plataforma técnica de la Base de Datos Infancia, podría ser un instrumento adecuado.

D. El proceso de preparación y elaboración del segundo informe

137. Este proceso incluyó las siguientes fases y actividades.

1. Preparación de protocolos y cuestionarios

138. A partir del mes de febrero de 1997, y en el marco del trabajo técnico habitual con las comunidades autónomas, se procedió a un análisis de la estructura y contenidos del documento de orientaciones del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/58).

139. En este análisis se definió la viabilidad de la obtención de las distintas informaciones que se deben incluir en el segundo informe; se identificaron las necesidades de información y las fuentes de información en todo el Estado. Se establecieron asimismo criterios para la estructuración y codificación de las cuestiones y para la configuración formal de las mismas en el cuestionario de recogida de información. Como resultado de este proceso, se elaboró un cuestionario que recoge las 166 cuestiones de las orientaciones del Comité.

140. A partir de este cuestionario, se construyeron los cuestionarios específicos para cada fuente de información, con un proceso de selección de las cuestiones que se supuso que podría contestar cada fuente informante.

2. La comunicación con las fuentes de información

a) Las fuentes de información

141. El segundo informe se ha elaborado con la información proporcionada por las siguientes fuentes de información:

- a) Información procedente de las medidas y programas promovidos y financiados desde la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales;
- b) Organismos gubernamentales: Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Sanidad y Consumo; Ministerio del Interior; Ministerio de Justicia; Fiscalía General del Estado; Consejo General del Poder Judicial; Instituto Nacional de Estadística;

Plan nacional de drogas; Instituto de Migraciones y Servicios Sociales; Agencia Española de Cooperación Internacional; Centro de Investigaciones Sociológicas; Instituto de la Juventud; Instituto de la Mujer;

- c) Comunidades autónomas: direcciones generales responsables de las políticas de infancia;
 - d) Organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones sociales:
 - i) Plataforma de Organizaciones de Infancia (ver epígrafe 17);
 - ii) Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos;
 - iii) El Instituto Universitario "Matrimonio y familia" de la Universidad Pontificia de Comillas elaboró, por encargo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, un completo informe jurídico sobre la normativa estatal y autonómica que se refiere a la infancia, cuyo contenido ha sido de gran importancia para la redacción del segundo informe.
- b) Procedimiento para la recogida de información

142. A cada una de las fuentes de información les fue remitido un cuestionario específico para la recogida de información, con unas normas de contestación y con soporte informático.

143. En el caso de las comunidades autónomas, los departamentos con competencias en materia de protección a la infancia, que han sido las fuentes de información principal, han tenido que solicitar información específica a otros departamentos dentro de la misma comunidad autónoma, tales como los de salud y educación, cuando se trataba de comunidades autónomas que tienen transferidas por el Estado la competencias en esos sectores. En los casos de las comunidades autónomas que no tienen transferidas todavía esas competencias a su ámbito de responsabilidad, la información fue solicitada directamente a los Ministerios de Sanidad y Consumo y de Educación y Cultura.

144. Las fuentes de información han remitido los cuestionarios contestados en papel y en soporte informático, así como documentación complementaria de apoyo a la información del cuestionario.

- c) El proceso de comunicación establecido

145. A lo largo del proceso preparatorio, desde la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia se mantuvieron contactos epistolares y reuniones de nivel político y técnico para comunicar a los interlocutores institucionales y sociales los objetivos del segundo informe.

146. Cada fuente de información designó a una persona con la que se mantuvieron desde la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia contactos bilaterales permanentes durante el proceso de recogida de información para apoyo informativo y técnico en el proceso.

3. Almacenamiento y organización de la información

147. Para almacenar, organizar, procesar y recuperar toda la información que fue proporcionada por las fuentes, se creó una base de datos (Base de Datos Infancia), estructurada de acuerdo con el cuestionario referido en los párrafos 139 y 140 y en la que se fue introduciendo toda la información, a partir de la cual se realizó el proceso de redacción del informe.

4. Redacción del borrador del informe

148. A partir de la información suministrada por las fuentes, se elaboró un primer borrador del informe que fue sometido a la valoración de las mismas.

5. Observaciones al borrador

149. A través del correo, de comunicaciones telefónicas y de reuniones de trabajo, las fuentes informantes formularon observaciones al borrador e incorporaron información complementaria.

6. Redacción del informe definitivo

150. A partir del borrador y de las observaciones hechas al mismo por los interlocutores institucionales y sociales, se redactó el definitivo segundo informe que se concluyó en el mes de febrero de 1999.

E. Valoración del proceso de elaboración del segundo informe

1. Observaciones sobre el proceso y la metodología utilizada

151. La elaboración del segundo informe abrió un proceso fructífero de análisis de las políticas para la infancia en España. En este proceso intervinieron numerosos departamentos de la administración general y autonómica y otras organizaciones sociales que diseñan y aplican esas políticas.

152. El informe ha sido también una oportunidad para poner de manifiesto las dificultades que se presentan todavía para recoger de manera sistemática información sobre la situación de la infancia en España y para poderla organizar en sistemas de información, tanto en cada una de las administraciones de las comunidades autónomas como en la Administración General del Estado. La necesidad de información para poder elaborar el segundo informe hizo visibles esas dificultades.

153. La evidencia de estas dificultades ha suscitado también la necesidad de trabajar en el futuro en el desarrollo de un sistema de información como el que se ha aludido en los párrafos 128 a 132.

2. Observaciones sobre el documento de orientaciones del Comité de los Derechos del Niño

154. El documento de orientaciones del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/58) ha sido la base de referencia permanente en el proceso de elaboración del segundo informe.

155. Sobre este documento se ha elaborado el cuestionario que sirvió de base para los cuestionarios enviados a las fuentes de información. Para la elaboración de este cuestionario se hizo una revisión de la traducción hecha por las Naciones Unidas en versión española a partir del original en inglés con el fin de realizar ajustes lingüísticos e incluso correcciones de pequeñas inexactitudes.

156. Los diferentes apartados de cada párrafo del documento fueron numerados para facilitar a las fuentes informantes la contestación, y para poder estructurar mejor toda la información enviada por ellas. En algunos casos, se suprimieron algunos párrafos o se fusionaron otros por entender que eran redundantes en su contenido.

157. Por otra parte, se recibieron numerosas observaciones sobre el documento como herramienta de trabajo:

- a) Constituye una guía exhaustiva para la investigación de información y pone de manifiesto la amplitud del ámbito temático que pueden y deben contemplar las políticas de infancia;
- b) Permite orientar la búsqueda de información y la construcción de sistemas de información sobre la infancia;
- c) Permite identificar los puntos fuertes de los sistemas de información existentes, pero también las numerosas lagunas de información sobre infancia;
- d) Se trata, sin embargo, también de un documento excesivamente prolijo, no suficientemente depurado y en el que se producen solapamientos de la información que solicita en diferentes párrafos;
- e) A muchas fuentes de información les ha parecido desproporcionado si se tiene en cuenta la realidad de los sistemas de información de los países, a menudo precarios y en los que además no se suele recoger información específica de la población infantil;
- f) Lo excesivo de la información solicitada puede tener un valor didáctico, en la medida en que señala el horizonte en el que se han de situar los sistemas de información sobre infancia, pero la magnitud y desproporción de la información solicitada y del grado de desagregación puede, al mismo tiempo, desalentar de la tarea futura, más que constituir un aliciente.

F. Estructura del informe

158. La organización del documento del informe se ha establecido siguiendo la guía del documento de orientaciones del Comité y la secuencia de los capítulos, apartados y epígrafes.

159. Con carácter general se presenta en primer lugar la información correspondiente a las medidas del nivel estatal, seguida de las medidas de nivel autonómico y de las medidas de las organizaciones sociales.

160. En ocasiones, se agrupa la información correspondiente a varios párrafos o a varios apartados de un mismo párrafo, debido a que las fuentes informantes no han hecho la desagregación, o debido a que las cuestiones planteadas en los diferentes párrafos tienen grandes solapamientos y reiteraciones. En todo caso, en el enunciado de los apartados y epígrafes se conservan los dígitos con los que se habían numerado en los cuestionarios remitidos a las fuentes informantes.

161. Para facilitar la lectura del informe, los cuadros y gráficos no se intercalan en el texto, sino que se incluyen en el anexo A.

162. En el anexo B se han incluido diferentes relaciones de normas jurídicas ratificadas por España y que corresponden a varios apartados del informe.

I. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN

A. Reservas

(Párrafo 11 de las orientaciones generales (CRC/C/58))

163. El Parlamento español ratificó la Convención el 6 de diciembre de 1990 y ésta entró en vigor el 5 de enero de 1991.

164. En el Instrumento de Ratificación de la Convención (Boletín Oficial del Estado, 31 de diciembre de 1990) España no formuló reservas, pero sí las siguientes declaraciones:

"Con respecto al párrafo d) del artículo 21 de la Convención, España entiende que de la interpretación del mismo nunca podrán deducirse beneficios financieros distintos de aquellos que fueran precisos para cubrir los gastos estrictamente necesarios que pueden derivarse de la adopción en el supuesto de niños y niñas que residan en otro país.

España, deseando hacerse solidaria con aquellos Estados y organizaciones humanitarias que han manifestado su disconformidad con el contenido de los párrafos 2 y 3 del artículo 38 de la Convención, quiere expresar asimismo su disconformidad con el límite de edad fijado en ellos y manifestar que el mismo le parece insuficiente, al permitir el reclutamiento y participación en conflictos armados de niños y niñas a partir de los 15 años."

165. España sigue manteniendo la misma posición expresada en las citadas declaraciones.

B. Medidas adoptadas para armonizar la legislación y la política nacionales con las disposiciones de la Convención (Párrafo 12 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

166. Como ya se indicó en la introducción de este segundo informe, el contexto jurídico creado en España con la promulgación de la Constitución de 1978 introdujo cambios sustanciales en la concepción de los derechos ciudadanos de la infancia en la dirección que años después establecería la Convención. También en la introducción y en el informe inicial

(párrs. 176 a 183) se puso de manifiesto el hito histórico marcado por la Ley N° 21/1987, de 11 de noviembre, que modificó el Código Civil y la Ley de enjuiciamiento civil en materia de adopción y que dio lugar al nacimiento de un sistema moderno de protección a la infancia coherente con el espíritu y la letra de la Convención que se aprobó dos años más tarde.

167. Estos y otros hechos no hicieron necesaria una revisión general de la legislación interna para ajustarla a la Convención. No obstante, en los párrafos que siguen y en otros lugares de este segundo informe se analizan los desarrollos normativos, tanto en la legislación estatal como en la autonómica, que han supuesto o están suponiendo ajustes cada vez más finos para que resulten conformes al espíritu y la letra de la Convención.

168. Asimismo, las políticas para la infancia en España en la presente década, como se indica en el apartado B.2 de la introducción, están sin duda marcadas por el hecho de la ratificación por España de la Convención en el año 1990.

a) Constitución española

169. En varios párrafos del informe inicial y en la introducción de este segundo informe se hace referencia a la Constitución española de 1978. Aunque es cierto que existen muy pocas menciones en el texto constitucional a los derechos de la infancia, son esenciales las disposiciones del artículo 39, relativo a la protección a la familia, del artículo 20, que reconoce el derecho de expresión y establece la protección a la infancia como límite en el ejercicio de ese derecho, y del artículo 27, que regula el derecho a la educación.

170. Especial importancia reviste el párrafo 4 del artículo 39 en el que se establece que "los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos", remarcando así la importancia de su protección. En este sentido, el precepto constitucional ha guiado y deberá seguir guiando las políticas de infancia, tanto por lo que se refiere a la incorporación de los textos internacionales que conciernen a los derechos de la infancia, como al desarrollo legislativo interno.

171. Por otra parte, el apartado citado implica que, a raíz de la ratificación por España de la Convención, ésta se convierte obligatoriamente en texto normativo necesariamente aplicable en el campo de los derechos fundamentales de la infancia.

b) Ley orgánica N° 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

172. La aplicación de la Ley N° 21/1987 y la práctica institucional y profesional en la atención a la infancia fue poniendo de manifiesto las oportunidades pero también las situaciones a las que aquella norma no respondía de manera satisfactoria.

173. El análisis de estas situaciones y los numerosos intercambios institucionales entre la Administración General del Estado, los responsables de las comunidades autónomas, los profesionales y las organizaciones sociales fue preparando el terreno para la promulgación en 1996 de la Ley orgánica N° 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 que viene a completar

y actualizar la reforma de la normativa en materia de protección social a la infancia iniciada por la Ley N° 21/1987.

174. La ley constituye, por otra parte, una norma básica elaborada en desarrollo del precepto constitucional que recoge la protección a la infancia en el artículo 39, como acabamos de ver, y establece en su preámbulo que es necesario cubrir las lagunas que existen en la legislación española en el campo de la protección de menores y por ello, pretende "construir un amplio marco jurídico de protección que vincula a todos los poderes públicos, a las instituciones relacionadas con los menores, a los padres y familiares y a los ciudadanos en general".

175. Por otra parte, la ley se encuadra de lleno en la corriente de cambios iniciados en el decenio de 1980 en relación con la infancia y en los principios consagrados por la Convención.

176. Según la exposición de motivos, el nuevo enfoque de los derechos de la infancia reformula la estructura de la protección que se otorga en España a los menores y supone el reconocimiento pleno de la titularidad de derechos y de su capacidad efectiva para ejercerlos.

177. Específicamente, la nueva ley responde a tres necesidades:

- a) Llenar las lagunas observadas en la Ley N° 21/1987, tanto en la configuración global del sistema de protección como en la articulación de los procedimientos administrativos y judiciales, y completar, precisar o modificar determinados aspectos de su regulación;
- b) Recoger las demandas y sugerencias de entidades públicas, profesionales y expertos en el campo de la protección de la infancia, así como las recomendaciones del Defensor del Pueblo, Fiscalía General del Estado, comunidades autónomas y grupos parlamentarios;
- c) Incorporar al ordenamiento jurídico que afecta a la infancia el espíritu y la letra de la Convención sobre los Derechos del Niño, que reclama una mayor participación y un superior protagonismo del menor en la sociedad y en los procedimientos y decisiones que le afectan.

178. El texto de esta ley se limita, en razón del reparto constitucional de competencias, a fijar el marco general y a diseñar el esquema y contenido básico de las instituciones de protección de menores, para que sean luego las comunidades autónomas las que desarrollen sus preceptos y se encarguen de su ejecución. Por otra parte, el contenido sustantivo se traduce en modificaciones del vigente Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil.

179. Por lo que se refiere a los ajustes de esta ley con la Convención, el artículo 3 de la ley establece que los menores gozarán de los derechos que les reconocen los tratados internacionales de los que España es Parte, y especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño, de acuerdo con la que se habrá de interpretar la misma ley.

180. La ley, en su capítulo II, recoge muchos de los derechos incluidos en la Convención: el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, a la inviolabilidad del domicilio o de la correspondencia (artículo 4 de la ley y 16 de la Convención); el derecho a buscar, utilizar y

recibir información (artículo 5 de la ley y 13 de la Convención); el derecho a la libertad de ideología, conciencia y religión (artículo 6 de la ley y 14 de la Convención); el derecho de asociación y reunión (artículo 7 de la ley y 15 de la Convención); el derecho a la libertad de expresión (artículo 8 de la ley y 12 de la Convención) y el derecho a ser oído (artículo 9 de la ley y 12 de la Convención). También, la Ley Nº 1/1996 declara entre los principios rectores de la actuación de los poderes públicos, "la supremacía del interés del menor" (artículo 11 de la ley y 3.1 de la Convención). Por su parte los artículos 13 a 25 de la ley y alguna de sus disposiciones adicionales y finales, desarrollan de un modo prolijo y detallado los derechos de los niños en situación de riesgo o desamparo, así como la regulación de la institución de la adopción, situaciones contempladas por la Convención en sus artículos 20 y 21".

181. En cuanto al ámbito de aplicación, la ley se aplicará "a los menores de 18 años que se encuentren en territorio español" (art. 1), coincidiendo de esta manera con la edad de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

182. Ello quiere decir que "los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación. Tienen derecho a la asistencia sanitaria y a los demás servicios públicos los menores extranjeros que se hallen en situación de riesgo o bajo la tutela o guarda de la administración pública competente, aun cuando no residieran legalmente en España" (art. 10.3).

183. La ley, en su conjunto, expone el sistema de atención y protección a la infancia español diseñado en el Código Civil. Para ello, se sigue el orden secuencial de las actuaciones, partiendo del momento en que se aprecia la existencia de un menor en situación de desprotección y culminando con el análisis de las distintas alternativas institucionales existentes.

184. De este modo, se regula, en primer lugar, lo que deben hacer las entidades públicas, los profesionales y los propios ciudadanos ante dicha situación y se articulan, a continuación, los sucesivos niveles de protección, según la gravedad o circunstancias del caso:

- a) En un primer nivel figuraría el seguimiento de la evolución de las situaciones de riesgo;
- b) En un segundo nivel, la declaración de desamparo con la asunción de la tutela por la entidad pública, si el caso es de mayor gravedad;
- c) A partir de esta segunda situación, se pasan a exponer las distintas instituciones de protección: la guarda, el acogimiento en centro o en familia y la adopción como situación definitiva.

185. Los principios de actuación que se mencionan a lo largo del texto de la Ley son los siguientes:

- a) Toda actuación deberá tener en cuenta el interés del menor y no interferir en su vida escolar, social o laboral;
- b) Se deberá procurar, siempre que sea posible, la colaboración del menor y su familia en las actuaciones de protección;

- c) Se debe promover la permanencia del menor en su entorno familiar, siempre que sea posible;
- d) Finalmente, se debe buscar la integración del menor en la familia que sustituya a su familia natural.

186. La ley aporta como novedades más significativas las siguientes:

- a) Se delimita la naturaleza, contenido y efectos de la tutela *ex lege* o "por ministerio de la ley". En este sentido, la principal novedad es que se determina expresamente que la asunción de la tutela por una entidad pública lleva consigo la suspensión de la patria potestad o de la tutela ordinaria.
- b) Se dota de mayores garantías al procedimiento de asunción de la tutela para evitar situaciones de indefensión:
 - i) Se prevé la obligación de la entidad pública de informar a los padres, tutores y guardadores de la declaración de desamparo en un plazo de 48 horas y, a ser posible, de forma personal;
 - ii) Se resuelve la imprecisión actual sobre el régimen de recursos, estableciendo que la resolución por la que se aprecie el desamparo de un menor será recurrible ante la jurisdicción civil por el procedimiento de la jurisdicción voluntaria, sin necesidad de reclamación administrativa previa.
- c) En cuanto a las situaciones de desprotección, se diferencia entre:
 - i) Situaciones de riesgo, que no requieren la separación del menor de su familia;
 - ii) Situaciones de desamparo, que, por su mayor gravedad, hacen necesaria la extracción del menor del núcleo familiar.
- d) En materia de acogimiento:
 - i) Se crea el acogimiento permanente para dar salida a aquellas situaciones en que no es conveniente que el menor vuelva a la familia y no se estima procedente, por otro lado, la adopción.
 - ii) Se hace por primera vez una clasificación de las distintas modalidades de acogimiento. Hay dos grandes categorías: acogimiento en centro y en familia. Y dentro del acogimiento en familia, tres modalidades: el simple, el permanente y el preadoptivo. Hasta ahora no se hacían distinciones porque se entendía el acogimiento como una situación temporal.
 - iii) Se prevé, asimismo, un acogimiento provisional en familia para aquellos casos en que los padres biológicos se oponen al acogimiento y para evitar que, mientras se tramita el acogimiento judicial, tenga que internarse al menor en un centro.

- iv) Se regulan los extremos que debe contener el documento en el que se formaliza el acogimiento.
- e) Se exige la autorización judicial expresa para internar a un menor en un centro psiquiátrico, rompiendo así con la práctica anterior, denunciada por el Defensor del Pueblo y la Fiscalía General.
- f) En materia de adopción se introduce el requisito de la idoneidad de los adoptantes que habrá de apreciar siempre la entidad pública.
- g) Se regula por primera vez la adopción internacional:
 - i) Se regulan las funciones que en dicha materia corresponden a las entidades públicas (expedición de certificados de idoneidad, compromiso de seguimiento de la adopción y acreditación de agencias) y las que pueden realizar las entidades colaboradoras de adopción internacional (ECAI) debidamente acreditadas (información y asesoramiento, tramitación de solicitudes);
 - ii) Se regulan los requisitos básicos de las ECAI para ser acreditadas, resaltando la idea de que no tengan ánimo de lucro y uno de sus fines estatutarios sea la protección de menores.
- h) A lo largo de la ley existe una constante preocupación por que quede patente que la protección del menor es algo que debe preocupar a la sociedad en su conjunto. De ahí, que se definan claramente las obligaciones que tienen frente a una situación de desprotección, no sólo las instituciones públicas competentes, sino también los profesionales y todos los ciudadanos en general (artículo 13, sobre obligaciones de los ciudadanos).
- c) Código Penal

187. Por Ley orgánica N° 10/1995, de 23 de noviembre, se aprobó un nuevo Código Penal. El texto vigente había sido aprobado inicialmente el siglo pasado, si bien había sufrido ya numerosas modificaciones parciales. Con este nuevo Código se procede a una simplificación de las formas delictivas y del sistema de penas, adecuándolo a la realidad de nuestra sociedad actual.

188. Entre los aspectos más relevantes en relación con la protección de los menores de edad podemos destacar las siguientes:

- a) La responsabilidad criminal se extingue en determinados casos por el perdón del ofendido. No obstante, en los delitos o faltas contra menores o incapacitados, los jueces o tribunales, oído el ministerio fiscal, podrán rechazar la eficacia del perdón otorgado por los representantes de aquéllos, ordenando la continuación del procedimiento o el cumplimiento de la condena.
- b) Es nulo el consentimiento prestado por menores de edad para trasplante de órganos, esterilizaciones y cirugía transexual, por lo que estas acciones son castigadas como delito.

- c) No es delito, sin embargo, la esterilización de un menor con deficiencia psíquica grave, autorizada por el juez, en atención a su interés superior.
- d) Se hace una nueva regulación de los delitos contra la libertad sexual de las personas. Los tipos penales básicos son las agresiones sexuales (con violencia o intimidación) y los abusos sexuales (sin violencia o intimidación, ni consentimiento de la víctima). En el párrafo 158 del informe se hace un comentario extenso de los delitos contra la libertad sexual. En la actualidad se está tramitando en las Cortes Generales un proyecto de ley de reforma del Código Penal en lo que se refiere a los delitos contra la libertad sexual y al que nos referiremos también en el párrafo 158.
- e) Se dedica un capítulo a los delitos contra la intimidad, en los que se castigan intromisiones en aquélla sin el consentimiento de la persona agraviada. La pena se agrava cuando los delitos se cometen contra un menor de edad. Además, no es necesaria la denuncia del propio menor o su representante, pudiendo iniciarse la acción por denuncia del ministerio fiscal. Asimismo, puede denegarse el efecto eximente que tiene el perdón del ofendido menor de edad o de sus representantes legales, al igual que sucede en los delitos contra la libertad sexual, para evitar que queden impunes estas intromisiones cuando han sido incluso amparadas o propiciadas por los propios responsables del menor.
- f) Se dedica un título a los delitos contra las relaciones familiares. En él, hay un capítulo que castiga la suposición de parto y las alteraciones de la paternidad, estado o condición del menor. En su regulación aparecen aspectos novedosos con respecto a la situación anterior, como por ejemplo, los delitos de tráfico de niños con fines de adopción. Se castiga la entrega de un niño a otra persona, eludiendo los procedimientos legales de guarda, acogimiento familiar o adopción y mediando compensación económica, con la finalidad de establecer una relación análoga a la de filiación, y se castiga también al intermediario y al que lo recibe, aunque la entrega del menor se hubiese llevado a cabo en un país extranjero. Otro capítulo dentro del mismo título es el relativo a los delitos contra derechos y deberes familiares, en el que se sistematizan y simplifican una serie de delitos que ya se encontraban contemplados en la legislación anterior, facilitando su identificación y, en su caso, persecución: quebrantamiento de los deberes de custodia, inducción de menores al abandono del domicilio, abandono de familia y de menores, utilización de menores para la mendicidad, etc.
- g) Se eleva la mayoría de edad penal a los 18 años, desde los 16 en que se establecía por la legislación anterior. No obstante, la aplicabilidad de este punto está condicionada a la aprobación del proyecto de ley orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores, en fase de tramitación en el Parlamento español. En la actualidad, para los menores de 18 y mayores de 16, si bien se aplica el Código Penal, se sigue un régimen transitorio en el que se aplican aspectos del procedimiento vigente para los menores de 16 años, pudiendo incluso sustituirse el internamiento en centro penitenciario por el ingreso en un centro cerrado para menores infractores.

d) Otros

189. Se están realizando los trámites oportunos para la ratificación del Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, del Consejo de Europa.

2. Medidas de ámbito autonómico

190. A partir de la Constitución de 1978, la organización y estructuras administrativas de España sufren una serie de transformaciones importantes que afectan también al ámbito de la protección de menores.

191. Las comunidades autónomas, acogiéndose al artículo 148.1.20 de la Constitución, que señala que "podrán asumir competencias en materia de asistencia social", han asumido en su ámbito de competencias las funciones que hasta entonces tenía encomendadas la Administración General del Estado, si bien reservándose constitucionalmente el Estado las competencias en materia de legislación civil (art. 149.1.8) y penal y penitenciaria (art. 149.1.6).

192. Por otra parte, la Constitución reconoce a determinadas comunidades autónomas la posibilidad de renovar su derecho civil propio mediante el reconocimiento de su potestad legislativa en el orden sustantivo y procesal, al añadir a la reserva estatal de las competencias en materia de legislación civil la salvedad de la "conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan".

193. De hecho, a finales del decenio de 1980 y en el presente decenio, de manera particular en el último quinquenio al que se refiere este segundo informe, las políticas para la infancia han recibido una atención especial en las comunidades autónomas. Un exponente de este interés es el importante desarrollo normativo que recoge la reciente experiencia social, institucional y profesional en la atención a la infancia y a sus necesidades y derechos, y que introduce en muchos casos cambios, progresos y nuevas oportunidades para esa atención.

194. Este desarrollo normativo ha tenido dos etapas:

- a) En una primera etapa, las normas autonómicas se circunscriben al desarrollo de aspectos administrativos relacionados con los menores en situación de desamparo, tales como los órganos que declaraban las tutelas, el régimen de los centros de menores, etc., necesarios en el inicial desarrollo de la Ley Nº 21/1987;
- b) En una segunda etapa, se promulgan diversas normas con rango de ley en las que se incluye como ámbito subjetivo a todos los menores de edad, basando la actuación de las administraciones públicas en la función de promover el libre desarrollo de la personalidad de los niños y adolescentes.

195. La ratificación por España de la Convención ha ejercido sin duda una clara acción impulsora de los derechos de la infancia en los ordenamientos internos.

196. Además de promulgarse la Ley orgánica Nº 1/1996, a la que nos hemos referido anteriormente, han sido varias las leyes de ámbito autonómico que, en el marco de las competencias propias de cada comunidad autónoma, han desarrollado normativamente la protección de muchos de los derechos contemplados en la Convención, estableciendo cauces

para el cumplimiento de los compromisos asumidos por nuestro país, y especialmente el de procurar el mayor grado de bienestar posible para la infancia, asegurando el desarrollo integral de su personalidad.

197. En varias de las normas que se citarán a continuación, también las administraciones públicas se comprometen a adoptar las medidas necesarias para la difusión de los derechos de la infancia en los ámbitos de su competencia.

198. A continuación, se hace una relación de normativa autonómica que afecta a la infancia. Algunas de estas leyes recogen de manera expresa la obligación de respetar y el deber de asegurar el disfrute de los derechos de la infancia establecidos en el texto de la Convención. Esta referencia a la Convención se recoge en algunos casos en el propio texto de la ley, y en otros casos en la exposición de motivos o preámbulo.

199. En otros párrafos de este informe, se hará de nuevo referencia a estas mismas normas autonómicas en función de las cuestiones específicas planteadas en cada párrafo.

a) Andalucía

200. De acuerdo con las competencias asumidas relativas a "asistencia y servicios sociales" en virtud del artículo 13.22 del Estatuto de Autonomía, se ha promulgado la Ley N° 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, en la que se cita expresamente la Convención y cuyo título I se dedica a los derechos de los menores.

201. En el artículo 2 las administraciones públicas se comprometen a que los menores gocen de "todos los derechos y libertades que tienen reconocidos por la Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás acuerdos internacionales..."

202. El capítulo II está dedicado a la protección de los derechos de los menores y a los procedimientos apropiados para garantizar su ejercicio.

b) Aragón

203. De acuerdo con el Estatuto de Autonomía que confiere en su artículo 35.1.19 a la comunidad autónoma la competencia en materia de "asistencia, bienestar social, desarrollo comunitario" y "juventud, promoviendo las condiciones para su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural", se ha promulgado la Ley N° 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores.

204. Todo el título I de la ley se dedica a los derechos de los menores. Aunque fue promulgada con anterioridad a la ratificación de la Convención, su contenido es coherente con ella, especialmente en los derechos enumerados.

205. Existe un anteproyecto de ley de la infancia y adolescencia que recogerá todos los derechos establecidos por la Convención.

c) Asturias

206. De acuerdo con el artículo 10.1 p) del Estatuto de Autonomía que se refiere a las competencias en "en materia de asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil", se promulgó la Ley N° 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor.

207. Además de mencionar a la Convención sobre los Derechos del Niño en su preámbulo, reconociendo al menor como "titular de verdaderos derechos subjetivos", la ley en el capítulo II del título I enumera los derechos del menor, todos ellos concordantes con el contenido de la Convención.

208. El artículo 7, por su parte, declara que "el menor tendrá garantizado, en toda actuación protectora, el goce de los derechos individuales y colectivos reconocidos por la Constitución, el resto del ordenamiento jurídico y los convenios, tratados y pactos internacionales que forman parte del ordenamiento interno, especialmente la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989".

d) Baleares

209. De conformidad con el artículo 5.1 de la Ley orgánica N° 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias, que otorga a la comunidad autónoma la competencia sobre las "instituciones de protección y tutela de menores", se promulga la Ley N° 7/1995, de 21 de marzo, de guarda y protección de los menores desamparados.

210. La ley refleja en su exposición de motivos que nace como cumplimiento del compromiso de los Estados Parte en la Convención de "asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y de tomar, con este fin, todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas".

211. También se ha promulgado la Ley N° 6/1995, de 22 de marzo, de actuación de la comunidad autónoma en la aplicación de las medidas judiciales sobre menores infractores y la Ley N° 8/1997, de 18 de diciembre, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de tutela, acogimiento y adopción de menores.

212. Está en trámite la preparación de una ley de protección integral de los derechos del menor o estatuto del menor en el que se fija un marco general de garantías de calidad y control público de los servicios y bienes para la infancia y se garantiza el ejercicio de sus derechos. Este estatuto establece la prioridad de los menores en el diseño de las políticas que en otros sectores tengan incidencia en la población infantil y recoge el principio de no discriminación y de equidad en cuanto a la prestación de servicios.

e) Canarias

213. De acuerdo con las competencias en materia de "asistencia social y servicios sociales, e instituciones públicas de protección y tutela de menores" que la comunidad autónoma tiene atribuidas en los artículos 30.13 y 14 del Estatuto de Autonomía, se promulga la Ley N° 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores, cuyo objeto es establecer la distribución de

funciones y competencias de atención a los menores de las administraciones públicas canarias, la regulación de las medidas y actuaciones administrativas de prevención, en situación de riesgo, de amparo e integración social de los mismos, así como el régimen de colaboración y participación social en estas actividades.

214. La ley establece expresamente en su artículo 3.1 que "los menores gozarán de los derechos individuales y colectivos que les reconoce la Constitución, los tratados, convenios y pactos internacionales ratificados por el Estado español, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, y la Carta Europea de los Derechos del Niño, así como las restantes normas del ordenamiento jurídico."

f) Cantabria

215. La comunidad autónoma, por su Estatuto de Autonomía, en su artículo 22.18, tiene la competencia de la "asistencia y bienestar social, incluida la política juvenil", de acuerdo con la cual se publicó la Ley de acción social, de 27 de mayo de 1992. No se ha elaborado una ley específica de infancia.

216. Por el Decreto de 7 de septiembre de 1992 se aprobó el Reglamento de expedientes administrativos en materia de adopción, tutela, guarda y acogimiento de menores.

g) Castilla-La Mancha

217. El artículo 31.1 p) de su Estatuto de Autonomía establece como competencia de la comunidad la "asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad...", si bien no se ha elaborado una ley específica de protección de la infancia.

218. La Ley Nº 5/1995, de 23 de marzo, de solidaridad, en su artículo 9, señala como principio rector de la política de atención a menores "garantizar los derechos individuales y colectivos de todos los menores, tal y como se reconoce en la Constitución española, en la Convención sobre los Derechos del Niño y en las Recomendaciones del Consejo de Europa en infancia".

219. También existe el Decreto Nº 143/1990, de 18 de diciembre, sobre procedimiento en materia de protección de menores.

220. Actualmente está en fase de borrador un anteproyecto de ley del menor que será sometido a las Cortes Regionales en el primer semestre de 1999.

h) Castilla y León

221. El artículo 26.18 de su Estatuto de Autonomía establece como competencia de la comunidad la "asistencia social y servicios sociales", aunque no se ha elaborado una ley específica de protección de la infancia.

222. Como desarrollo de esta competencia, se publica la Ley de acción social y servicios sociales, de 28 de diciembre de 1988, por la que la administración autonómica asume la responsabilidad en la protección y tutela de los menores.

223. La comunidad autónoma ha publicado también varias normas reglamentarias que regulan los procedimientos de la adopción y el funcionamiento de los centros y servicios de menores.

i) Cataluña

224. En virtud de las competencias que en materia de asistencia social le otorga el artículo 9.25 del Estatuto de Autonomía, la comunidad autónoma ha desarrollado una amplia legislación de protección de la infancia y ha articulado un sistema de protección coherente con ella.

225. La Ley Nº 11/1985, de 13 de junio, de protección de menores, en su artículo 2 delimita el ámbito de actuación en "a) el tratamiento de la delincuencia infantil y juvenil; b) la prevención de la delincuencia infantil y juvenil; c) la tutela de menores por defecto o por inadecuado ejercicio de la patria potestad o del derecho de guarda o educación".

226. Tanto la Ley Nº 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción como la Ley Nº 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de los niños y adolescentes y de modificación de la Ley Nº 37/1991, subrayan que los menores deben gozar de los derechos reconocidos en "los tratados, acuerdos y resoluciones internacionales, entre los que destacan la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño [...]".

227. Estas leyes han sido recientemente integradas en un Código de Familia, aprobado por la Ley Nº 9/1998, de 15 de julio, del Parlamento de Cataluña.

228. La comunidad autónoma ha publicado también varias normas reglamentarias que regulan los procedimientos de la adopción nacional e internacional y el funcionamiento de los centros y servicios de menores.

j) Extremadura

229. En virtud de las competencias en materia de "asistencia y protección social" que le otorga el Estatuto de Autonomía en su artículo 7.20, la comunidad autónoma promulga la Ley Nº 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención a menores. En el preámbulo se hace "hincapié en que el interés del menor y el respeto a su libertad y dignidad deben prevalecer en todo momento sobre cualquier otro que concurra".

k) Galicia

230. En virtud de las competencias en materia de "asistencia social" que le otorga el Estatuto de Autonomía en su artículo 27.23, la comunidad autónoma promulga la Ley Nº 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia que establece que "la infancia y la adolescencia disfrutarán de los derechos que proclama la Convención sobre los Derechos del Niño, sin discriminación ni diferencia de trato alguno por circunstancias personales, familiares o sociales".

l) La Rioja

231. En virtud de las competencias en materia de "asistencia social y bienestar social, incluida la política juvenil" que le otorga el Estatuto de Autonomía en su artículo 8.1.18, la comunidad autónoma promulga la Ley Nº 4/1998, de 18 de marzo, del menor.

232. En el artículo 8 establece que "el menor tendrá garantizado en toda actuación protectora, el goce de los derechos individuales y colectivos reconocidos por la Constitución, el resto del ordenamiento jurídico y los convenios, tratados y pactos internacionales que forman parte del ordenamiento interno, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño".

m) Madrid

233. En virtud de las competencias en materia de "asistencia social" que le otorga el Estatuto de Autonomía en su artículo 26.18, la comunidad autónoma promulga la Ley N° 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia.

234. La ley hace referencia en su preámbulo a la acción impulsora de los derechos de los menores que ha provocado la ratificación de la Convención, y en su artículo 1 señala expresamente, como objetivo, el "asegurar en el ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid las garantías necesarias para el ejercicio de los derechos que a los menores reconocen la Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño, y el resto del ordenamiento en su conjunto".

235. Como principios de actuación de las administraciones autonómicas y locales se señala el de "primar el interés superior del niño sobre cualquier otro interés legítimo concurrente, en los términos establecidos en el Código civil y en la Convención sobre los Derechos del Niño".

236. Se está elaborando en la actualidad un proyecto de ley regulador de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

n) Murcia

237. En virtud de las competencias en materia de "bienestar y servicios sociales" que le otorga el Estatuto de Autonomía en su artículo 10.1.18, la comunidad autónoma promulga la Ley N° 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia.

238. En el preámbulo, la ley cita a la Convención entre sus antecedentes. El título I enumera los derechos fundamentales de la infancia y el artículo 4 a) establece como un principio rector de la actuación de la comunidad autónoma "el respeto de los derechos individuales y colectivos reconocidos por la Constitución, los tratados y acuerdos internacionales suscritos por el Estado español y cualquier otro reconocido en la normativa vigente".

o) Navarra

239. De acuerdo con el artículo 44 de su Estatuto de Autonomía, la comunidad autónoma tiene las competencias de "asistencia social y política infantil y juvenil", si bien no ha promulgado una ley específica de infancia.

240. Como desarrollo de estas competencias, se ha promulgado la Ley de servicios sociales, de 30 de mayo de 1983. Una de las áreas de estos servicios está expresamente dedicada a la infancia, promoviendo acciones tendentes a paliar las situaciones familiares carenciales, y a establecer la tutela y la protección, que ha quedado regulada por normas reglamentarias.

241. Tiene interés específico la Ley de 16 de mayo de 1991 sobre prevención y limitación del consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad.

p) País Vasco

242. El Estatuto de Autonomía, en sus artículos 10, 12 y 39, establece como competencia de la comunidad autónoma, entre otras, la de "asistencia social y política infantil y juvenil", si bien no se ha promulgado una ley específica de infancia. La Ley de servicios sociales, de 20 de mayo de 1982, tiene entre sus ámbitos de intervención preferente la protección de la infancia.

243. Existe un borrador de la "Ley de atención y protección a la infancia y la adolescencia en garantía del ejercicio de sus derechos y de sus responsabilidades".

q) Valencia

244. En virtud de las competencias en materia de "asistencia social" que le otorga el Estatuto de Autonomía en su artículo 31.24, la comunidad autónoma promulga la Ley N° 7/1994, de 5 de diciembre, de la infancia.

245. En su preámbulo, declara incorporar "los derechos individuales y colectivos de los niños reconocidos constitucionalmente, por instrumentos internacionales o en la legislación civil estatal, que vienen a conformar el entramado jurídico garantista, especialmente en lo que respecta a la Convención de las Naciones Unidas de 1989 [...]".

246. El artículo 3 establece como principio rector de la actuación de los poderes públicos "la protección integral de la infancia, la prevención de riesgos y la defensa y garantía de sus derechos reconocidos por la Constitución y por los acuerdos internacionales que velan por su efectividad...".

247. Otras normas regulan los procedimientos de aplicación de las medidas de protección y el funcionamiento de los centros y servicios tanto propios como concertados con entidades privadas.

C. Indicadores del rango jurídico de la Convención en el derecho interno
(Párrafo 13 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

248. Como ya se ha señalado en la introducción y en el epígrafe B, los derechos de la infancia se mencionan en determinados artículos de la Constitución española.

249. Así, por ejemplo, el derecho intrínseco a la vida del artículo 6 de la Convención está reconocido en el artículo 15 de la Constitución; el derecho a la libertad y seguridad incluido en el artículo 37 de la Convención lo trata la Constitución en su artículo 17; el derecho del niño de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten -cuando esté en condiciones de formarse un juicio propio-, contemplado por el artículo 12 de la Convención, queda dentro de la protección del artículo 20 de la Constitución (establece como límite del derecho de expresión "la protección de la juventud y la infancia"); la libertad de conciencia y religión del artículo 14 de la Convención aparece en el artículo 16 de la Constitución; los derechos a la

libertad de asociación y a celebrar reuniones pacíficas del artículo 15 de la Convención se recogen en los artículos 21 y 22 de la Constitución; el derecho a la vida privada y familiar y a no ser objeto de injerencias arbitrarias en su domicilio o en su correspondencia (artículo 16 de la Convención) está mencionado en el artículo 18 de la Constitución; el derecho del niño a no ser sometido a abusos físicos o mentales, malos tratos, explotación o abusos sexuales (artículos 19, 32, 33, 34, 35, 36, y 37 de la Convención), lo incluye el artículo 15 de la Constitución cuando prohíbe la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes; el derecho a la educación del artículo 28 de la Convención está regulado también en el artículo 27 de la Constitución; los derechos a la tutela judicial efectiva, a la asistencia letrada, a no declarar contra uno mismo, a no confesarse culpable, a la presunción de inocencia y a no ser sancionado por acciones u omisiones que no estuvieran prohibidas por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron (artículo 40 de la Convención) están recogidos por los artículos 24 y 25 de la Constitución. Por otra parte, el derecho a la salud del artículo 24 de la Convención se reconoce en el artículo 43 de la Constitución.

250. Por otra parte, casi todos los derechos comunes a la Convención y a la Constitución son, según esta última, derechos fundamentales de la persona. Éstos se contemplan en el capítulo segundo, sección primera, "De los derechos fundamentales y de las libertades públicas" de la Constitución. Así sucede con los casos del derecho a la vida y a la integridad física; del derecho a no sufrir tortura ni tratos o penas inhumanos o degradantes; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; a la libertad y seguridad; al honor, a la vida privada y familiar, a la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia; el derecho a la libertad de expresión; el derecho de reunión y asociación pacífica; el derecho a la tutela judicial efectiva, a la asistencia letrada, a no declarar contra uno mismo ni a confesarse culpable y a la presunción de inocencia; también, el derecho a no ser sancionado por acciones u omisiones que no estuvieran prohibidas por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron; y por fin, el derecho a la educación. Obviamente, habrán de exceptuarse, por ejemplo, los supuestos del derecho a acceder a los cargos públicos o el derecho de sufragio, para cuyo ejercicio se exige la mayoría de edad.

251. Esta convergencia entre Convención y Constitución española tiene una importancia capital, en relación con el rango jurídico de la Convención. El artículo 10.2 de la Constitución expresa que "las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España".

252. En España, todo tratado válidamente ratificado, tras su publicación oficial, forma parte del ordenamiento interno. Sin embargo, los tratados no tienen una jerarquía superior a las leyes internas, como varias sentencias del Tribunal Constitucional han puesto de manifiesto. Otra cuestión diferente es que los tribunales apliquen preferentemente el tratado respecto de la ley interna y, por supuesto que en ningún caso los tratados puedan ser modificados o derogados por leyes meramente internas.

253. En este sentido, el artículo 10.2 tiene la intención de fijar un criterio interpretativo a favor de la norma internacional en materia de derechos humanos fundamentales. Ello quiere decir que, en caso de un hipotético conflicto entre el desarrollo legal interno de un derecho fundamental y el desarrollo del mismo en un tratado internacional ratificado por España, todos los derechos recogidos en el capítulo segundo del título I de la Constitución, en lo que se refiere a su

aplicación a la infancia, deberán tener como paradigma interpretativo, para su desarrollo por ley en España, a la Convención.

254. Por dicho motivo, la Ley N° 1/1996, comentada en el epígrafe 12, en su artículo 3, reconoce que:

"la presente ley, sus normas de desarrollo y demás disposiciones legales relativas a las personas menores de edad, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de los que España sea Parte y, especialmente, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989."

255. Por lo que se refiere a la posibilidad de invocar la Convención ante los tribunales, de acuerdo con el artículo 96.1 de la Constitución española, por el que se incorporan automáticamente al sistema jurídico interno todas las normas de los tratados válidamente concertados, los derechos enunciados en la Convención son derechos que forman parte del ordenamiento interno español. Ello significa que en España los particulares pueden invocar los derechos de la Convención de modo directo ante los jueces y tribunales españoles, y que las autoridades nacionales deben conocer y aplicar la Convención. El artículo 39.4 refuerza esta tesis, ya que recuerda la posibilidad de que los niños disfruten de los derechos que los tratados les reconozcan.

256. La sentencia del Tribunal Constitucional N° 67/1998, de 18 de marzo de 1998, también citada en otros epígrafes del informe (15, 26, 34, 65, 79), dictada en recurso de amparo N° 109/95 por impago de pensión de alimentos, y que proclama el principio de no discriminación de los niños por razón de nacimiento, entre sus fundamentos jurídicos cita a la Convención, reflejando la protección adicional que ésta otorga a la infancia (Fundamento jurídico N° 5). La demanda de amparo interpuesta por la madre se fundamentaba precisamente en la vulneración del derecho fundamental de su hija, nacida fuera del matrimonio, a la no discriminación por razón de su nacimiento.

257. Por lo que se refiere a la aplicación directa de las disposiciones de la Convención, hay que tener en cuenta lo dicho antes respecto al rango jurídico de la Convención y a la aplicación preferente del tratado respecto de la ley interna.

258. En todo caso, la aplicación preferente del tratado y la imposibilidad de que una ley interna modifique o derogue éste, obedece más a una cuestión de "especialidad procedimental" que a una de rango jerárquico.

259. La norma del tratado se elabora por un procedimiento diferente al de la gestación de la ley, por cuanto que participan en su creación varios Estados soberanos, por ello debe reformarse por dicho procedimiento *ad hoc*, esto es, a través de las normas que disponga el propio tratado o, en su defecto, las del derecho internacional general.

2. Medidas de ámbito autonómico

260. En el epígrafe B, se ha visto como numerosas leyes específicas de infancia promulgadas por las comunidades autónomas en la presente década reconocen expresamente los derechos enunciados en la Convención.

D. Disposiciones de la legislación interna que son más conducentes a la realización de los derechos del niño
(Párrafo 14 (CRC/C/58))

261. Ver epígrafe B.

262. Al margen de la legislación estatal, España ha ratificado o se ha adherido a convenios internacionales que de forma directa o indirecta afectan a los derechos del niño. Ver apartado A.1 del capítulo VIII.

E. Decisiones judiciales por las que se han aplicado los principios y las disposiciones de la Convención
(Párrafo 16 (CRC/C/58))

263. En el informe inicial (cap. I.B) se aludió a la sentencia del Tribunal Constitucional, de 14 de febrero de 1991, por la que se declaraba inconstitucional el procedimiento seguido hasta entonces por los tribunales tutelares de menores.

264. Ya se citó anteriormente la sentencia del Tribunal Constitucional Nº 67/1998, de 18 de marzo de 1998.

265. El Tribunal Constitucional, por providencia de 31 de marzo de 1998, ha admitido a trámite una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de Menores Nº 1 de Valencia respecto de la redacción del artículo 2.2 de la Ley orgánica Nº 4/1992, de 5 de junio, por posible infracción del artículo 24.2 de la Constitución y del artículo 40.2 b), apartado i) de la Convención.

266. En el ámbito de las comunidades autónomas, en algunas resoluciones judiciales se hace referencia explícitamente a las disposiciones y a los principios de la Convención. A título de ejemplo, se puede citar un auto de 16 de julio de 1996 de la Audiencia Provincial de Las Palmas que, haciendo alusión expresa en su fundamentación jurídica a la Convención, y considerando que los menores se encontraban en una evidente situación de desamparo, sin poder conseguir la reinserción en su propia familia, desestima el recurso de apelación interpuesto por la madre biológica, manteniendo la medida de acogimiento preadoptivo en la que se encontraban los menores. Otros autos de la misma Audiencia Provincial se basan en la misma argumentación.

F. Recursos disponibles en caso de violación de los derechos reconocidos por la Convención
(Párrafo 16 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

267. Teniendo en cuenta que la Constitución española contiene una amplia tabla de derechos fundamentales que por supuesto se reconocen a todas las personas, las garantías que se establecen para estos derechos se aplican también a los niños.

268. En lo relativo a los derechos fundamentales y al principio de igualdad, se garantizan a través del procedimiento judicial preferente y sumario que recoge expresamente el

artículo 53.2 de la Constitución y que se plasma en la Ley N° 62/1978 de 26 de diciembre de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona.

269. En su caso, cabe además la posibilidad de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional en virtud de lo señalado en los artículos 42, 43 y 44 de la Ley orgánica N° 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en tanto la violación del derecho fundamental provenga de la actuación u omisión de un poder público, bien sea legislativo, ejecutivo o judicial.

270. Por su parte, la Ley N° 1/1996, citada en el epígrafe B, establece en su artículo 10 las medidas para facilitar el ejercicio de los derechos de los menores. En efecto, para la defensa y garantía de sus derechos, el menor puede:

- a) Solicitar la protección y tutela de la entidad pública competente;
- b) Poner en conocimiento del ministerio fiscal las situaciones que considere que atentan contra sus derechos con el fin de que éste promueva las acciones oportunas;
- c) Plantear sus quejas ante el Defensor del Pueblo;
- d) Solicitar los recursos sociales disponibles de las administraciones públicas.

El artículo 13 establece entre los deberes y obligaciones de los ciudadanos la necesidad de que comuniquen a las autoridades cualquier situación de desamparo que detecten entre los menores para que éstas adopten las medidas necesarias para poner fin a esa situación.

271. Independientemente de los recursos disponibles en el ordenamiento interno español para el caso de violación de los derechos reconocidos por la Convención, es importante destacar también los recursos de los que se dispone en virtud del derecho internacional público.

272. Alguno de los convenios internacionales incorporan la posibilidad de que los individuos presenten ante comités *ad hoc* creados para ello, quejas contra su Estado cuando consideran que éste ha vulnerado los derechos de los que los citados convenios les hacen acreedores y de los que el Estado es Parte.

273. En España tal es el caso del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, y del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte, de 15 de diciembre de 1989. También es esta la situación creada con respecto a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 10 de diciembre de 1984, pues en el momento de la ratificación, España declaró aceptar el artículo 22.1 de la misma, de tal modo que el Comité contra la Tortura puede recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a la jurisdicción española, o en su nombre, que aleguen ser víctimas de una violación por el Estado español de las disposiciones de la Convención.

274. En todo caso, las comunicaciones enviadas por personas individuales al Comité de Derechos Humanos o al Comité contra la Tortura no suponen en absoluto un recurso individual ante un tribunal internacional, con la garantía para los derechos individuales que ello supone.

275. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, contempla la posibilidad de interponer un recurso individual (art. 25) proveniente de cualquier individuo, grupo de éstos u organización no gubernamental, denunciando la transgresión, por alguno de los Estados Parte, de los derechos protegidos.

276. Con la ratificación italiana de 1º de octubre de 1997, se ha completado el proceso de ratificación del Protocolo Adicional Nº 11 al Convenio Europeo. De acuerdo con el texto del citado Protocolo, éste ha entrado en vigor con carácter general, y para España, el 1º de noviembre de 1998. El nuevo Protocolo sustituye la antigua estructura por un sistema judicial materializado en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que funcionará de forma permanente y que gozará de jurisdicción obligatoria.

277. Esto significa que, respecto de cualquiera de los derechos de la infancia que protege este Convenio Europeo, cuando se considere al Estado español infractor de dichos derechos en la persona de cualquier niño (español, extranjero o apátrida, siempre que se encuentre bajo la jurisdicción española), se podrá, agotados los recursos internos que ofrece el ordenamiento interno español, presentar una demanda, a partir de noviembre del año 1998, directamente ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.

2. Medidas de ámbito autonómico

278. Además de la utilización de los recursos que están disponibles a nivel estatal, en las comunidades autónomas se han creado instituciones y órganos independientes, que se abordarán en el epígrafe 18, a los que se puede recurrir en caso de violación de los derechos reconocidos por la Convención y por las leyes autonómicas.

G. Medidas tomadas o previstas para adoptar una estrategia nacional general en favor de la infancia en el marco de la Convención, con los objetivos establecidos (Párrafo 17 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

279. En el epígrafe B.1. de la introducción de este segundo informe, Las políticas para la infancia en España en la década de los 90, se señaló que las características fundamentales del estado de la situación de la infancia en España y de las políticas para la infancia en esta década, en el período 1990-1996, fueron expuestas en el Plan Nacional de Acción para la Infancia en España en la década de los noventa, presentado por España al UNICEF en el año 1996 en cumplimiento del compromiso adquirido en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia.

280. En el citado apartado de la introducción se indican las características de ese Plan de Acción.

2. Medidas de ámbito autonómico

281. El amplio desarrollo normativo que tuvo lugar en las comunidades autónomas en las dos últimas décadas, como se vio en el epígrafe I.B del informe, ha tenido y está teniendo también una prolongación política en los planes de acción en favor de la infancia.

282. Además de los planes de acción social que aseguran el acceso de todos los ciudadanos a las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, varias comunidades autónomas han previsto en sus leyes específicas de infancia el desarrollo de un plan de infancia. Algunos planes ya están realizándose y otros están en fase de proyecto y pendientes de aplicación.

283. Estos planes concretan las medidas que la administración autonómica realiza o realizará para garantizar de manera efectiva el ejercicio de los derechos de la infancia, recogidos en la legislación autonómica y estatal, incidiendo especialmente en la infancia que vive en situaciones de dificultad social.

284. En general, sus objetivos pretenden:

- a) Mejorar la calidad del sistema de protección social a la infancia y las medidas de protección, y sus centros y servicios en el marco de sistema público de servicios sociales.
- b) Activar el desarrollo de redes de coordinación de instituciones y servicios dentro del territorio. Se subrayan de manera especial: la coordinación con las instituciones sanitarias para asegurar, por ejemplo, la atención sanitaria a los niños extranjeros; la atención hospitalaria de acuerdo con la Carta Europea de los Niños Hospitalizados; la adecuada atención a los menores drogodependientes; la atención especial a los niños con SIDA; la adecuada atención en salud mental; y la adecuada intervención en la detección y tratamiento de los casos de maltrato infantil. La coordinación con el sistema educativo para asegurar la suficiente cobertura de la educación infantil, implantar la educación para la salud, luchar contra la discriminación, controlar el absentismo escolar, hacer una buena detección de casos de maltrato infantil. Muchos planes contemplan los mecanismos técnicos y organizativos para la atención coordinada de los sistemas de salud, de educación, de servicios sociales, de la justicia y de la policía en los casos de maltrato infantil.
- c) Prevenir, detectar de manera precoz y tratar adecuadamente las situaciones de riesgo, de maltrato y de desamparo.
- d) Prevenir y tratar los casos que tienen conflictos con la justicia, completando una red de recursos suficiente para lograr una efectiva reinserción social y las medidas alternativas al internamiento.
- e) Potenciar el desarrollo integral y la calidad de vida de los niños y adolescentes en todos los escenarios de socialización.
- f) Potenciar y apoyar a las familias y la integración preferente de los menores en el entorno familiar.
- g) Promover la inserción laboral de los menores entre 16 y 18 años.
- h) Fomentar la participación de las organizaciones sociales en el diseño y realización de las políticas para la infancia.

- i) Desarrollar sistemas de información e investigación en el ámbito de la infancia y la familia.

285. Podemos citar:

Plan integral de la infancia que tiene previsto aprobar Andalucía.

Plan Integral del Menor de Aragón, 1994-1997.

Plan Regional de Infancia 1996-1999 de Asturias.

Plan Integral de Atención a la Infancia y Adolescencia en Riesgo 1996-1999, de Baleares.

Plan integral del menor de Canarias, encuadrado en el Plan General de Asuntos Sociales y pendiente de aprobación.

Plan Regional de Acción Social, de Castilla-La Mancha que, entre otros objetivos, pretende el acercamiento de los servicios sociales a las zonas rurales.

Plan integral de atención a la infancia, de Castilla-La Mancha 1999-2002, en fase de borrador en la actualidad.

Plan Regional de Protección y Atención a Menores (1995-1998) de Castilla y León.

III Plan de Actuación Social 1997-2001, de Cataluña. Plan interdepartamental de la infancia catalana que se iniciará próximamente.

Plan de actuación integral en materia de infancia y familia de Extremadura, pendiente de elaboración.

Plan Integral de Apoyo a la Familia, de Galicia, que incluye programas dirigidos a la protección de la infancia (0 a 3 años), a los menores en situación de desprotección social y a los menores en conflicto social.

Plan sectorial de infancia, de La Rioja, en fase preparatoria.

Plan de Atención a la Infancia, de Madrid, iniciado en 1994.

Plan Regional de Bienestar Social de Murcia, de 1995, que plantea los objetivos de la atención integral a la infancia durante los años 1995-1997. En la actualidad se está elaborando el Plan 1998-2001.

Plan de Intervención Socioeducativa con infancia, juventud y familia, de la Diputación Foral de Vizcaya, del País Vasco.

Programa Autonómico de Protección de Menores de Valencia, elaborado en 1996.

3. Medidas de las organizaciones sociales

286. Varias organizaciones sociales que, desde hace años, vienen trabajando activamente en España en la defensa y promoción de los derechos de la infancia, y que ya habían participado en la elaboración del informe inicial de España, se constituyeron legalmente como Plataforma de Organizaciones de Infancia con motivo de la celebración del Día Universal de la Infancia el 20 de noviembre de 1997.

287. La Plataforma, como tal, tiene el objetivo de elaborar y afianzar una estrategia global para la protección y promoción de los derechos de los niños y niñas, con independencia de las propias estrategias elaboradas por cada una de las organizaciones no gubernamentales. La propia constitución de la Plataforma forma parte de esta estrategia.

288. Los objetivos específicos de la Plataforma son: impulsar las políticas generales y sectoriales dirigidas a incrementar el bienestar de la infancia y en especial de aquellos niños y niñas en situación de riesgo individual y social; denunciar y hacer un seguimiento de todas las situaciones de vulneración de los derechos de la infancia por parte de las instituciones públicas y del sector privado o los particulares; sensibilizar a la sociedad para el conocimiento y el respeto de los derechos de la infancia; desarrollar el diálogo, la colaboración y la participación en todos aquellos organismos públicos y privados que tienen o puedan tener influencia en el bienestar de la infancia y en la aplicación de los derechos de la infancia; promocionar la participación y el asociacionismo de la infancia de todas aquellas organizaciones comprometidas en la aplicación de los derechos de la infancia y en la calidad de la vida de los niños y niñas.

289. La Plataforma tiene también el propósito de mantener un permanente y constructivo diálogo con la administración para hacer un seguimiento de las políticas públicas y formular propuestas.

290. En este sentido, la Plataforma ha manifestado, en reiterados encuentros con la administración, la necesidad de crear un marco y estrategia global a nivel nacional, en el que se defina una política y un plan integral de infancia que la Plataforma considera actualmente inexistente. Esta política integral es la que podría garantizar de manera adecuada la aplicación de la Convención.

291. Las organizaciones que constituyen actualmente la Plataforma de Organizaciones de Infancia son las siguientes:

Asociación Aldeas Infantiles S.O.S. de España;

Asociación de Educación Democrática (AEDE);

Asociación Mensajeros de la Paz;

Comité Español del UNICEF;

Cruz Roja Juventud;

Federación de Asociaciones de Scouts de España (ASDE);

Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil (FAPMI);

Fundación ANAR (Atención a niños y adolescentes en riesgo);

Fundación Cooperación y Educación (FUNCOE);

Fundación Cultural Familia, Ocio y Naturaleza (FONAT);

Liga Española de la Educación y la Cultura Popular;

Movimiento Júnior de Acción Católica;

PRODENI (Pro Derechos del Niño y de la Niña), Madrid.

292. La Plataforma se considera abierta a nuevas incorporaciones de otras organizaciones españolas que trabajan en el ámbito de la infancia.

293. En el marco general de la estrategia que promueve, la Plataforma ha realizado una serie de actividades relacionadas con la promoción de los derechos de la infancia:

- a) Actividades relacionadas con el derecho de participación y asociación:
 - i) Creación de un grupo de trabajo sobre participación infantil;
 - ii) Participación en la Conferencia "Evaluación del papel de los niños en la vida familiar: participación y negociación", organizada por el Consejo de Europa y el Ministerio de Asuntos Sociales de España, en diciembre de 1994;
 - iii) Participación en los seminarios organizados por el Consorcio Europeo, promovido por el Buró Internacional Católico de la Infancia, celebrados en Madrid (1996) y en Viena (1997), bajo el título "Educación para la comunicación entre niños y adultos. Participación: derechos y responsabilidades";
 - iv) Participación en el Primer Foro Infantil dentro del Parlamento Europeo, organizado por el Buró Internacional Católico de la Infancia;
- b) Participación activa y apoyo a EURONET, red de organizaciones europeas que propugnan que en el Tratado de la Unión Europea se reconozcan expresamente los derechos de la infancia y de la juventud.
- c) Medidas contra la injerencia ilícita en la vida privada de los niños y niñas, entre las que está la propuesta al Fiscal General del Estado para que dictara las instrucciones necesarias para la protección del derecho a la intimidad y a la propia imagen de los menores.
- d) Organizada en cuatro grupos de trabajo, realiza, desde 1997, un estudio sobre el grado de aplicación de la legislación española y la existencia de posibles lagunas normativas en relación con los principios y disposiciones de la Convención. En este

contexto, organizó unas jornadas en junio de 1998, en las que se trató de las condiciones y dificultades del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención.

- e) Colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en la organización de una Jornada sobre Trabajo Infantil, celebrada en Madrid en abril de 1998, con motivo de la Marcha Mundial contra la Explotación Laboral de la Infancia.

294. Las organizaciones de la Plataforma que gestionan centros de atención a la infancia elaboran sus correspondientes planes periódicos de trabajo.

295. Algunas organizaciones de la Plataforma, con motivo de la celebración de las diversas elecciones generales, autonómicas y municipales, han instado a los partidos políticos para que tuviesen en cuenta en sus programas electorales los intereses y derechos de los niños y niñas.

A. Mecanismos existentes o previstos en el nivel nacional, autonómico, provincial o local para asegurar la aplicación de la Convención, coordinar las políticas de infancia y supervisar el progreso realizado
(Párrafo 18 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

296. En relación con los mecanismos para asegurar la aplicación de la Convención y coordinar las políticas de infancia, es preciso tener en cuenta la información proporcionada en los párrafos anteriores.

297. De una manera más específica, se citan a continuación otras medidas orientadas a ese objetivo.

298. Convenio sobre Principios para la Autorregulación de las cadenas de televisión. Este Convenio regula determinados contenidos de la programación referidos a la protección de la infancia y la juventud y fue formulado en marzo de 1993 por el Ministerio de Educación y Ciencia, las consejerías de educación de las comunidades autónomas y las cadenas de televisión. Es además una expresión del relevante papel que la sociedad española otorga a la televisión en los procesos de socialización de la infancia y a la importancia de fomentar valores concordantes con sus necesidades y derechos.

299. Propuestas hechas por la Comisión Especial del Senado sobre los Contenidos Televisivos. Esta Comisión fue creada en noviembre de 1993 y analizó los contenidos televisivos desde varios puntos de vista: cumplimiento de leyes fundamentales, como la protección de la intimidad y la protección de los derechos de la infancia, respeto a valores éticos, responsabilidad frente a programas dirigidos a la infancia o emitidos en franjas de horario consideradas infantiles, consideración de la televisión como un medio para difundir formas de vida y de comportamiento. Desde las perspectivas legislativa, educativa y cultural, la Comisión trató temas como la protección de la infancia frente a determinados contenidos, los programas infantiles, el derecho a la intimidad, la televisión educativa, e hizo propuestas en ese sentido. En concreto, elevó al Senado una propuesta para la creación de un consejo superior de los medios audiovisuales y señala, entre las funciones que debe cumplir, la verificación del

cumplimiento de las leyes, códigos deontológicos y normativas vigentes, el asesoramiento ante cuestiones conflictivas, la realización de informes y estudios, la definición de los programas susceptibles de ser calificados, la concreción de la idea de servicio público, la delimitación de la publicidad, y en definitiva, el ejercicio de un magisterio que ayude a la formación de criterios y de opinión.

300. Se ha venido haciendo un seguimiento cercano de la Estrategia Europea para la Infancia del Consejo de Europa. Esta Estrategia se origina en la resolución 1011 (1993), en la que la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa instaba a los Estados miembros a suscribir el principio de "la infancia ante todo", a mostrar un claro reconocimiento y cumplimiento de sus derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, su universalidad e indivisibilidad, y a responder a sus necesidades esenciales tanto en Europa como en el resto del mundo.

301. Un primer esbozo de esta Estrategia lo constituyó la declaración conjunta suscrita por la Comisión de Asuntos Sociales, de la Salud y de la Infancia del Consejo de Europa y el UNICEF en junio de 1994. La declaración otorga al desarrollo de la Convención sobre los Derechos del Niño un valor central en el diseño y realización de las políticas, reclamando para la infancia una prioridad política. A partir de esta declaración, el trabajo conjunto de la Comisión y del UNICEF y la aportación de diversos expertos europeos en materia de derechos de la infancia dio lugar a un Informe sobre una Estrategia Europea para la Infancia que la Comisión de Asuntos Sociales, de la Salud y de la Familia presentó en diciembre de 1995 a la Asamblea Parlamentaria.

302. Como culminación de este trabajo conjunto, en enero de 1996, la Asamblea Parlamentaria adoptó la Recomendación N° 1286 (1996) sobre una estrategia europea para la infancia. En ella, la Asamblea constata que los derechos de la infancia están todavía lejos de ser una realidad en Europa y que los niños y niñas son a menudo las primeras víctimas de los conflictos armados, de la recesión económica, de la pobreza y, en particular, de las restricciones presupuestarias. La Asamblea recomienda al Comité de Ministros que inste a los Estados miembros a ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño y las convenciones del Consejo de Europa en favor de los derechos de la infancia, y a hacer de los derechos de la infancia una prioridad política. Una de las estrategias de esta priorización sería la institución de un mediador para la infancia o de una estructura similar. La Asamblea recomienda también comunicar la recomendación en la Conferencia de Clausura del Proyecto sobre Políticas de Infancia.

303. En el convenio de colaboración suscrito en su momento por el Ministerio de Asuntos Sociales y por el Comité Español del UNICEF, ambas instituciones se comprometen a colaborar en el desarrollo de las iniciativas dirigidas al desarrollo y aplicación de la Estrategia.

304. Seguimiento del Proyecto sobre Políticas de Infancia del Consejo de Europa. Hasta el año 1996 se ha venido haciendo un seguimiento, con participación activa, del Proyecto de Políticas de Infancia, adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su Programa Intergubernamental de Actividades para 1992 y por el cual las políticas de infancia quedaban de este modo consagradas en el espíritu del Consejo de Europa, como uno de esos desafíos de la sociedad europea, en el camino hacia un espacio social común. En 1996 se asistió en Leipzig (Alemania) a la Conferencia de Clausura del Proyecto bajo el título "Los derechos de la infancia y las políticas de infancia en Europa".

305. Conferencia Internacional "Evolución del papel de los niños y niñas en la familia: participación y negociación". En el marco del Año Internacional de la Familia, el Ministerio de Asuntos Sociales, en colaboración con el Consejo de Europa, celebró esta Conferencia en Madrid en diciembre de 1994. La Conferencia exploró en profundidad las dimensiones de la participación de los niños y niñas en el escenario familiar y de la negociación como estrategia de afrontamiento y solución de los conflictos. La participación activa de numerosos grupos de niños y adolescentes en la Conferencia puso bien de manifiesto su competencia para participar con los adultos en distintos ámbitos y supuso para éstos el reto de introducir en sus representaciones y relaciones con la infancia el derecho a la participación reconocido en la Convención. La Conferencia supuso asimismo una contribución al Proyecto sobre Políticas de Infancia del Consejo de Europa. Los resultados de esta Conferencia han sido tenidos en cuenta en el proceso de elaboración por parte del Consejo de Europa de un proyecto de recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre participación de los niños y niñas en la familia y en la vida social.

306. En diciembre de 1995, el Ministerio de Asuntos Sociales organizó en Madrid un Seminario sobre las Políticas de Infancia en Europa. La Declaración de Madrid formulada como conclusión del Seminario se adhiere a las recomendaciones incluidas en la Estrategia Europea para la Infancia y apela al propio Consejo de Europa para que desempeñe un papel activo en la promoción de los derechos de la infancia y en la monitorización de los progresos realizados.

307. Colaboración con el Consortio Europeo sobre Educación en comunicación entre adultos y niños. Participación: derechos y responsabilidades. Este proyecto de trabajo es una iniciativa del Buró Internacional Católico de la Infancia (BICE) en colaboración con la Comisión Europea y con el Consejo de Europa en el marco de la promoción de las políticas de la infancia en Europa inspiradas en la Convención sobre los Derechos del Niño. Se asiste habitualmente a las reuniones que celebra el Consortio y en 1996 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cooperó técnica y económicamente en la celebración en Madrid del Primer Seminario Anual Europeo bajo el título "Educación para la comunicación entre adultos y niños".

308. Por lo que se refiere a los departamentos competentes, de acuerdo con el Real Decreto N° 1888/1996, de 2 de agosto, que establece la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia le corresponde, entre otras funciones, dentro de la Secretaría de Asuntos Sociales, el análisis, la elaboración, la coordinación y el seguimiento de los programas de actuación en materia de protección y promoción del menor y de la familia y de la prevención de las situaciones de dificultad social de estos colectivos, así como el análisis y seguimiento de la aplicación de la legislación relativa a la protección y promoción del menor y la familia.

309. La coordinación entre la Administración General del Estado y la administración autonómica se establece a través de los siguientes dispositivos:

- a) Conferencia sectorial. Participan en estas reuniones el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y los consejeros de las comunidades autónomas que son competentes en asuntos sociales.

- b) Reuniones de directores y directoras generales. Participan en estas reuniones periódicas la Directora General de Acción Social, del Menor y de la Familia y los directores y directoras generales de las comunidades autónomas con competencias en materia de infancia.
- c) Comisiones técnicas interautonómicas. Participan en estas reuniones periódicas técnicos de la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia y técnicos de las direcciones generales de las comunidades autónomas. Tratan y preparan asuntos sobre los que han decidido o van a decidir los directores y directoras generales y analizan técnicamente las diferentes cuestiones que se suscitan sobre atención y protección a la infancia.
- d) Consultoría técnica. Contactos habituales entre los técnicos de los departamentos respectivos.

310. Desde la Administración General del Estado, y en concreto desde la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se mantienen contactos habituales con la Plataforma de Organizaciones de Infancia y con las organizaciones no gubernamentales que concurren a la convocatoria de subvenciones. La Plataforma de Organizaciones de Infancia ha colaborado en la elaboración del segundo informe.

311. Por lo que se refiere a las instituciones responsables de la defensa y promoción de los derechos, el artículo 54 de la Constitución española establece la institución del Defensor del Pueblo que se ha desarrollado por la Ley orgánica Nº 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

312. El Defensor del Pueblo actúa como comisionado por las Cortes Generales, por lo que su elección corresponde a las mismas y tiene un mandato de cinco años. Su estatuto jurídico supone que no está sujeto a mandato imperativo alguno, y goza asimismo de inmunidad, inviolabilidad y de fuero privilegiado. Sus atribuciones se extienden a poder investigar, bien de oficio, bien a instancia de parte, cualquier actividad de la administración y sus agentes en relación con los ciudadanos. En este sentido, está capacitado para sugerir la modificación de criterios utilizados para la producción de actos y resoluciones de la administración pública o bien sugerir al órgano legislativo o a la administración, la modificación de una determinada norma cuyo riguroso cumplimiento pueda provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados. Por otra parte, el Defensor del Pueblo debe dar cuenta a las Cortes Generales de la gestión realizada en un informe que presentará cuando se hallen reunidas en período ordinario.

313. La Ley orgánica Nº 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, en su artículo 10, que trata de las medidas para facilitar el ejercicio de los derechos de la infancia, establece en el apartado 2 c) que uno de los adjuntos del Defensor del Pueblo se hará cargo de modo permanente de los asuntos relacionados con los menores, los cuales, para la defensa y garantía de sus derechos, pueden presentar sus quejas ante él.

314. Hasta la fecha, la actuación del Defensor del Pueblo ha sido importante en lo relativo a recomendar a distintas administraciones públicas acciones que, de una forma directa o indirecta,

tienden a proteger los derechos de la infancia. Debe destacarse así la importante labor en la concesión de becas y ayudas al estudio, establecimiento de criterios comunes en todo el territorio nacional para la admisión de alumnos en centros escolares, protección de menores en fronteras, modificación del Código Penal en relación con los delitos en los que las víctimas son menores, adquisición de la condición de familia numerosa cuando se tengan dos o más hijos minusválidos a su cargo, período de descanso por adopción, prolongación de la edad mínima de atención pediátrica hasta los 14 años y otras.

315. En cuanto a los sistemas de información sobre la infancia, en el apartado 2.3 de la introducción del informe se habla de la Estadística Básica de Protección a la Infancia, del proyecto de observatorio de la infancia y del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales como sistemas de información que permiten una recogida sistemática de datos sobre la infancia.

316. Por lo que se refiere a la información y conocimiento derivado de las investigaciones realizadas sobre la situación de la infancia, en la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia se desarrolla un proyecto de estudios e investigaciones.

317. Este proyecto tiene el propósito de determinar, reunir y producir indicadores e información sobre la situación y las necesidades de la infancia y la familia, así como sobre la realidad de los servicios sociales comunitarios, las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones, y sobre la atención a los grupos sociales vulnerables. Esta información puede ser útil para la toma de decisiones y la planificación de servicios y programas y, por tanto, para la adecuación de los recursos a las necesidades reales de la población que se encuentra en situaciones de riesgo social.

318. El proyecto tiene varios objetivos: promover líneas de investigación en relación con la infancia; establecer conexiones entre los profesionales de los servicios sociales y el ámbito científico en la línea de la investigación aplicada para el conocimiento, seguimiento, evaluación y la transformación continua de los programas dirigidos hacia la población en dificultad social; conocer y valorar los estudios e investigaciones realizados tanto a nivel nacional como internacional; ofrecer asesoramiento y apoyo técnico a los profesionales que trabajan en el ámbito de la infancia y de los servicios sociales; mantener una red de investigadores del ámbito de los servicios sociales; mantener relaciones con los centros y redes de investigadores de referencia a nivel internacional, sirviendo de conexión con las instituciones nacionales.

319. En el ámbito de la infancia y la familia, se vienen promoviendo las líneas de investigación siguientes:

- a) Necesidades y derechos de la infancia: estudios dirigidos hacia el conocimiento de las necesidades del niño para su adecuado desarrollo evolutivo y hacia la promoción y protección de los derechos de éstos como sujetos activos en la sociedad. Existen líneas de investigación establecidas de acuerdo con los siguientes campos: actitudes y conocimientos de la población, percepción y conocimiento de los propios niños, pautas de crianza y relación padres-hijos, la infancia y los medios de comunicación.

- b) La familia en España: estudios dirigidos al conocimiento de los cambios sociodemográficos y psicosociales de la estructura y dinámica familiar en España y en comparación con el ámbito europeo. Las líneas actuales están encuadradas dentro del conocimiento de los cambios sociales respecto a la familia y sus necesidades.
- c) La infancia y la familia en dificultad social: estudios dirigidos hacia el conocimiento de los factores de riesgo y de protección involucrados en las situaciones de riesgo en general y en la violencia doméstica en particular. Actualmente existe una línea consolidada en relación al maltrato infantil en sus aspectos epidemiológicos, sus programas preventivos y el sistema de protección.

320. En la cuadro 1.1 del anexo A puede verse una relación de las investigaciones realizadas en los últimos años relacionadas con la infancia, algunas de las cuales se han publicado.

321. La elaboración de los informes inicial y segundo de España sobre aplicación de la Convención constituye el procedimiento más sistemático realizado para evaluar el progreso realizado.

2. Medidas de ámbito autonómico

322. Como ya se indicó con anterioridad, las comunidades autónomas, acogiéndose al artículo 148.1.20 de la Constitución, que señala que "podrán asumir competencias en materia de asistencia social", han ido articulando las funciones que, hasta entonces, tenía encomendadas la Administración General del Estado en el ámbito de la protección social a la infancia.

323. En efecto, las comunidades autónomas, como se expuso en la introducción de este segundo informe, y de acuerdo con sus respectivos estatutos de autonomía, han regulado la atención a la infancia en situaciones de dificultad social en sus respectivas leyes de servicios sociales y en otras normas (ver epígrafe B). En ellas se han ido configurando en departamentos específicos, dependientes de diversas consejerías, una red de recursos normalizados y especializados, e implantando a través de esa red una serie de medidas de protección. En las comunidades autónomas multiprovinciales, existen delegaciones provinciales de los departamentos competentes.

324. En ellas se recogen y regulan, además, con mayor o menor amplitud y precisión los supuestos de protección a la infancia y a la familia, la ordenación, régimen y funcionamiento de las instituciones y establecimientos de protección y tutela de menores y, en algunos casos, la protección de los derechos de todos los niños y niñas en su ámbito territorial.

325. En la implantación de las medidas de protección a la infancia, los municipios tienen un papel esencial, especialmente en los casos de la infancia en situaciones de dificultad social. El desarrollo de los servicios sociales en los municipios, en el marco del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, y con los correspondientes órganos de participación, es fundamental en la protección a la infancia.

326. Las normas legislativas autonómicas establecen los mecanismos de coordinación dentro de cada comunidad autónoma entre los departamentos gubernamentales que tienen responsabilidades en las políticas de infancia y los municipios y servicios sociales municipales,

de manera específica, entre los servicios sociales especializados en materia de infancia, que dependen de la administración autonómica y los servicios sociales de base que dependen de los municipios. En los planes de infancia que algunas comunidades autónomas están desarrollando o están preparando, se fijan también los mecanismos de coordinación oportunos.

327. Por lo que se refiere a la promoción y supervisión del cumplimiento de la Convención, los departamentos gubernamentales de las comunidades autónomas responsables de los asuntos de infancia contribuyen obviamente a la promoción de los derechos de la infancia cuando proporcionan recursos y servicios de protección a la infancia que está en situaciones de dificultad social.

328. Pero además, con independencia de la estructura orgánica básica con que cuentan todas las comunidades autónomas, algunas han creado instituciones o servicios que tienen competencias más concretas y específicas en relación con la promoción de los derechos y con la coordinación y asesoramiento de los diferentes departamentos que tienen responsabilidades sobre la infancia. Podemos citar:

- a) Consejo Andaluz de Asuntos de Menores, como órgano consultivo y asesor. Consejo Regional y consejos provinciales de la infancia de Andalucía, como órganos de participación y coordinación;
- b) Proyecto de Instituto Aragonés del Menor;
- c) Letrado Defensor del Menor del Viceconsejo de Bienestar Social de Asturias;
- d) Oficina de Defensa de los Derechos del Menor de Baleares, creada en 1997, que tiene entre sus funciones la coordinación interdepartamental y elaboración de un informe anual que remitirá al Consejo de Gobierno y al Parlamento autónomo. La Comisión Interinsular de Protección de Menores de Baleares tiene, asimismo, funciones de coordinación;
- e) Comisión Interadministrativa de Menores, de Canarias, integrada por representantes de la administración autonómica y de las corporaciones locales. En el Consejo General de Servicios Sociales de Canarias, se ha creado la Comisión de Menores, con funciones de formación, estudio y asesoramiento, integrada por representantes de las administraciones públicas y de las organizaciones sociales y profesionales;
- f) Comisiones provinciales de coordinación de la atención al menor, de Castilla-La Mancha, de las que forman parte representantes de los servicios sociales, sanitarios, gobiernos civiles, educación, diputados y corporaciones locales;
- g) Comisión Provincial de Menores de Castilla y León;
- h) Comisión Interinstitucional y comisiones técnicas interinstitucionales provinciales sobre el menor, de Galicia;
- i) Consejo Sectorial de Infancia y Adolescencia, de La Rioja, creado en febrero de 1998 para favorecer la integración social de la infancia y como órgano de participación de la sociedad en materia de servicios sociales;

- j) Instituto Madrileño del Menor y la Familia, de Madrid;
- k) En el artículo 96 del borrador de la ley de atención y protección a la infancia y la adolescencia en garantía del ejercicio de sus derechos y de sus responsabilidades, del País Vasco, se prevé la creación de una comisión interadministrativa de atención a la infancia y la adolescencia;
- l) Comisionada del Gobierno Valenciano para la Protección del Menor, de Valencia.

329. Desde la administración autonómica, las relaciones de cooperación con las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones e iniciativas sociales se establecen a través de la convocatoria anual de subvenciones económicas para la realización de programas, de convenios de colaboración para la gestión y desarrollo de intervenciones en ámbitos que son competencia de la comunidad autónoma (intervención social con familias, pisos tutelados, programas de acogimiento familiar, programas de prevención del maltrato, etc.), de comisiones de seguimiento de planes y programas, de colaboración con las entidades colaboradoras de adopción internacional (ECAI), o instituciones colaboradoras de integración familiar (como mediadoras en los casos de adopción y acogimiento familiar), de cooperación y participación en la elaboración de planes y programas de formación y sensibilización de la población sobre los derechos de la infancia, de participación en órganos de gobierno y de apoyo técnico.

330. Como órganos independientes para la protección y promoción de los derechos de la infancia, ante los cuales los niños y adolescentes podrán presentar sus demandas, bien personalmente, bien a través de sus representantes legales, podemos citar:

- a) Defensor del Menor de Andalucía, adjunto al Defensor del Pueblo Andaluz;
- b) Justicia de Aragón;
- c) Diputado del Común, como Alto Comisionado del Parlamento de Canarias para la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas, que atiende casos de menores, y que ya presentó al Parlamento autónomo dos informes sobre la situación de los menores en la comunidad autónoma;
- d) Defensor del Menor, como Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid;
- e) Adjunto al *Sindic de Greuges* para los Niños, de Cataluña, que presenta un informe anual al Parlamento autónomo;
- f) *Valedor do Pobo*, de Galicia, que, para la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia, asignará estas competencias a uno de los vicevaledores;
- g) En el artículo 87 del borrador de la ley de atención y protección a la infancia y la adolescencia en garantía del ejercicio de sus derechos y de sus responsabilidades, del País Vasco, se prevé una sección especializada para la defensa de los derechos de la infancia dentro de la institución del Defensor del Pueblo -*Ararteko*-, el cual ha presentado en 1997 al Parlamento vasco un informe extraordinario sobre la atención a la infancia y adolescencia en situación de desamparo en la comunidad autónoma.

331. En cuanto a los sistemas de información sobre la infancia, como se expuso en el epígrafe B.2 de la introducción del informe, las comunidades autónomas participan activamente en la producción de la Estadística Básica de Protección a la Infancia y en la preparación del proyecto de Observatorio de la Infancia desde la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, así como en la implantación de la Ficha Social y del sistema de información de usuarios de servicios sociales.

332. Por otra parte, y además de esta participación, algunas comunidades autónomas desarrollan sus propias bases de datos centralizadas y sistemas de información y registro específicos (por ejemplo, medidas de protección, lista de espera de adopción) que suponen, en algunos casos, la creación de un Observatorio de Infancia, como en Andalucía y Baleares o un observatorio de familia, como en Galicia.

333. Los institutos públicos autonómicos responsables de la información estadística recogen asimismo información sobre la población infantil.

334. Algunas comunidades autónomas han realizado mapas de los problemas y necesidades de la infancia vinculados a las condiciones de pobreza de las familias y a su distribución territorial, con especificación de los recursos existentes y necesarios, así como estudios diagnósticos sobre la situación de la infancia y la adolescencia en el territorio autonómico, con análisis de los factores de riesgo que afectan a la garantía de sus derechos y estudios sobre la atención que se da a la infancia en los servicios de protección de la comunidad autónoma. En algunos casos, estos estudios han sido promovidos por los órganos independientes de defensa de los derechos a los que nos hemos referido antes y en otros casos, por las instituciones gubernamentales responsables de los asuntos de infancia en la comunidad autónoma. En muchos casos, la realización de estos mapas y estudios han constituido la base informativa y técnica para el diseño e implantación de los correspondientes planes de infancia. Muchas de las medidas relacionadas con la infancia se evalúan en el contexto de la evaluación general que las comunidades autónomas hacen de sus planes de servicios sociales.

3. Medidas de las corporaciones locales

335. Numerosas corporaciones locales o ayuntamientos en España tienen un gran protagonismo en la difusión de la Convención y de los derechos de la infancia y en la realización de medidas de protección y promoción de esos derechos.

336. Las corporaciones locales son las responsables de proporcionar a todos los ciudadanos los servicios y prestaciones del nivel primario del sistema público de servicios sociales citado en el epígrafe B.3 de la introducción.

337. Varios ayuntamientos han diseñado y realizado planes municipales de infancia. En varios ayuntamientos se han constituido consejos municipales de infancia, como órganos de participación de los niños y niñas. Algunos ayuntamientos han creado concejalías de la infancia.

a) Iniciativa mundial Alcaldes Defensores de la Infancia

338. En septiembre de 1991, alcaldes de todo el mundo reunidos en Roma para conocer la experiencia de los alcaldes italianos como defensores de los niños, vigente desde el año 1990, formularon la Declaración de Roma.

339. Reunidos de nuevo en el Coloquio Internacional de Dakar en enero de 1992, formularon la Declaración de Dakar en la que se designaban como defensores de la infancia y aprobaban la Declaración y Plan de Acción de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada bajo los auspicios de las Naciones Unidas el 30 de septiembre de 1990 y se comprometían a contribuir al cumplimiento, en sus respectivas jurisdicciones, de la promesa hecha a los niños del mundo en la Cumbre y enunciada en la Convención sobre los Derechos del Niño. Con el Coloquio de Dakar se hacía el lanzamiento oficial de la iniciativa Alcaldes Defensores de la Infancia.

340. En octubre de 1993, y en el marco del movimiento Alcaldes Defensores de los Niños, alcaldes de varios municipios españoles, reunidos en Pamplona, realizaban el Manifiesto de Pamplona en el que se comprometían a trabajar en favor del bienestar de los niños y niñas, basándose en los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y a través de planes de acción globales en cuya elaboración y ejecución tendrán que participar las organizaciones no gubernamentales y los propios niños y niñas. El Manifiesto se compromete a la difusión de la Convención para dar cumplimiento al compromiso de publicidad adquirido por el Estado en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia.

341. En 1995, la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) adoptó un acuerdo por el que se adhería a la Declaración de Dakar y se comprometía a difundir los contenidos de la misma y a proponer la adhesión de las corporaciones locales españolas.

342. Tanto la Declaración de Dakar como el acuerdo de adhesión de la FEMP subrayan la importancia del ámbito local para el diseño e implementación de las políticas integrales para la infancia.

b) Red de Municipios a favor de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia

343. En el mes de enero de 1996, representantes de la Administración General del Estado, alcaldes y otros cargos públicos lanzaron la iniciativa de una red de municipios como instrumento de apoyo y refuerzo mutuo, basado en la coordinación y el intercambio de experiencias sobre las políticas preventivas e integrales relacionadas con la infancia. La iniciativa subraya el ámbito local como el espacio más idóneo para elaborar y ejecutar esas políticas. Los ayuntamientos representados se comprometen a la promoción y defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia y a la elaboración de planes integrales que prioricen las acciones preventivas y la atención a la infancia en situaciones de dificultad social. La participación de los niños y niñas en los procesos de decisión es un compromiso explícito.

4. Medidas de las organizaciones sociales

344. La Plataforma de Organizaciones de Infancia, como ya se ha citado en el epígrafe G, tiene entre sus funciones la cooperación y la realización de convenios de colaboración con las

administraciones públicas para la realización de programas financiados por éstas, relacionados con la defensa y promoción de los derechos, con la realización de informes técnicos sobre diferentes temas (impacto de la aplicación de la ley orgánica de ordenación del sistema educativo, trabajo infantil, estándares de calidad en la atención residencial a la infancia maltratada, anteproyecto de ley de justicia de menores) y con la realización de actividades de formación.

345. La Plataforma tiene el propósito de recoger información sobre la situación de la infancia en España, además de los sistemas de información, investigación y documentación propios de cada una de las organizaciones que la integran. En este sentido, algunas organizaciones de la Plataforma han reiterado a la administración la necesidad de poner en marcha el proyectado Observatorio del Menor, como órgano de vigilancia del cumplimiento de los derechos de la infancia.

346. Algunas organizaciones han promovido asimismo el desarrollo de planes de infancia y juventud en ayuntamientos y comunidades autónomas, participando en ellos, cuando existen, de forma activa.

347. En algunas universidades de Andalucía, Cataluña, Madrid, País Vasco, Castilla y León, y Valencia existen departamentos que en los últimos años mantienen líneas de investigación y docencia relacionadas con la infancia y con sus derechos. En los últimos cinco años, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha promovido una política de colaboración técnica y financiera con estos departamentos para desarrollar varios proyectos:

- a) Elaboración de materiales para la detección, notificación, investigación y evaluación del maltrato infantil. Estos materiales son utilizados por los técnicos de comunidades autónomas que trabajan en el ámbito de la protección a la infancia.
- b) Elaboración de un plan de formación de formadores, con las unidades didácticas y los materiales correspondientes que será utilizado para la formación de los técnicos de las comunidades autónomas.
- c) Varios estudios sobre el maltrato infantil.
- d) Investigación nacional sobre el abuso sexual.
- e) Investigación sobre las tareas y situaciones críticas que afrontan los profesionales que trabajan en el Sistema de Atención Social a la Infancia.
- f) Estudio sobre la situación social de la familia en España.
- g) Investigación sobre el desarrollo psicosociobiológico de los niños residentes en los centros penitenciarios con sus madres.

348. Varios equipos de investigación de cinco universidades catalanas han constituido una red interdisciplinar que promueve la producción e intercambio de conocimientos sobre los derechos de la infancia y sobre su calidad de vida.

I. Iniciativas tomadas en cooperación con la sociedad civil
y mecanismos para evaluar el progreso realizado
(Párrafo 19 (CRC/C/58))

349. Ver epígrafes G, H y M.

J. Medidas para asegurar la aplicación de los derechos económicos, sociales
y culturales de la infancia en el plano nacional, autonómico y local
(Párrafo 20 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

350. En los cuadros del anexo A se incluyen datos sobre gasto público que tiene relación con la infancia.

a) Plan Nacional de Acción

351. El Plan Nacional de Acción para la Infancia en España en la década de los 90, al que nos hemos referido en el epígrafe B.1. de la Introducción y en el epígrafe G, incluye en todas sus áreas los principios estratégicos y las medidas que en los diferentes sectores de las políticas sociales tienen incidencia en la vida de la infancia, con los correspondientes mecanismos de coordinación entre las políticas económicas y sociales.

b) El Sistema de Atención Social a la Infancia

352. Por otra parte, el Sistema de Atención Social a la Infancia en dificultad social (SASI), citado en el epígrafe B.2 de la introducción, constituye una red articulada de servicios orientados a asegurar los derechos económicos, sociales y culturales de la infancia que se encuentra en situaciones de dificultad social.

c) El sistema público de servicios sociales

353. Los servicios y prestaciones sociales proporcionados por el sistema público de servicios sociales, citado en el epígrafe B.3 de la introducción, tienen entre sus beneficiarios a la infancia y a las familias que se encuentran en situaciones de dificultad social. Se trata de un sistema financiado, como ya se ha dicho, por el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales.

354. En 1996, último año del que hay información disponible, han firmado convenios 15 comunidades autónomas, se ha intervenido en 6.166 municipios (el 82% del total) y el crédito comprometido entre las tres administraciones ha sido de 63.835.295.787 pesetas.

d) Subvenciones a organizaciones no gubernamentales para programas sociales

355. El Real Decreto Nº 825/1988 reguló los fines de interés social que ha de tener la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Sobre esta base, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales convoca anualmente, con cargo a esa asignación tributaria, ayudas y subvenciones para la realización de programas de cooperación y de voluntariado sociales encaminados a atender situaciones de necesidad y/o marginación.

356. Entre los programas subvencionados, se encuentran los programas para la infancia y la familia:

- a) Programas dirigidos a facilitar la compatibilidad entre la vida familiar y la vida laboral;
- b) Programas de promoción de la calidad de vida infantil;
- c) Programas de equipamientos residenciales para menores en situación de dificultad o conflicto social y programas experimentales para la aplicación de medidas alternativas al internamiento para menores en conflicto social;
- d) Programas de fomento de acogida familiar de menores tutelados por la administración;
- e) Programas para la prevención y atención del maltrato infantil;
- f) Programas para la prevención y erradicación del trabajo infantil;
- g) Programas para la intervención con familias en dificultad social o riesgo de exclusión social;
- h) Programas para la intervención con familias víctimas de acciones violentas.

357. Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales concede otras subvenciones con cargo a los presupuestos incluidos en su régimen general de subvenciones.

358. En el ámbito de la infancia y la adolescencia, se financian:

- a) Programas de promoción del asociacionismo infantil y experiencias de participación infantil;
- b) Programas de mantenimiento e inversiones de entidades dedicadas específicamente a la infancia;
- c) Programas de promoción de la autonomía personal y de integración sociolaboral de los adolescentes ingresados en centros residenciales como medida protectora.
- e) Otros programas

359. A través de convenios de cooperación y de cofinanciación entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas, se realizan otros programas que tienen incidencia en la infancia y para los que existen comisiones de seguimiento de la que forman parte representantes del Ministerio, de las comunidades autónomas y de la Federación Española de Municipios y Provincias.

360. El programa de exclusión social tiene el objetivo general de actuar sobre el conjunto de carencias (económicas, sociales, culturales, educativas, sanitarias y otras) que presentan las personas que se encuentran en situación de exclusión social para facilitar su integración social.

El programa incluye intervenciones en zonas urbanas vulnerables y territorios con especiales dificultades de inserción social, con acciones de carácter integral que incluyen las áreas de educación, formación profesional y fomento del empleo, salud, acción social, vivienda y alojamiento. Se requiere la cooperación y coordinación de las instituciones que intervienen en los programas y la participación de la población afectada. La participación financiera del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales es del 50%, y supuso en 1997 un monto de 218 millones de pesetas y en 1998 de 300 millones. El crédito comprometido por las administraciones en 1997 fue de 642.566.956 pesetas.

361. La comunidad gitana española es la minoría étnica y cultural mayoritaria en nuestro país, encontrándose parte de la misma, y por tanto también parte de la población infantil, en situación de desigualdad y marginación social con respecto al resto de los ciudadanos y siendo, en algunos casos, objeto de intolerancia y rechazo. Esta marginación se manifiesta en las deficientes condiciones de vida y en la desigualdad de acceso a los recursos sociales, fundamentalmente vivienda, educación, trabajo, salud y servicios sociales.

362. Con el objetivo de desarrollar políticas compensatorias hacia esta minoría, se promovió en octubre de 1985 en el Parlamento una proposición no de ley sobre un plan de intervención. Para el desarrollo de este Plan de Desarrollo Gitano, en los Presupuestos Generales del Estado se establece desde 1989 un crédito de 500 millones de pesetas. El crédito se destina a cofinanciar con las comunidades autónomas proyectos de intervención integral con comunidades gitanas, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida, facilitar su acceso a las redes de convivencia ciudadana, establecer cauces de participación pública y prevenir actitudes racistas, preservando y fomentando el respeto hacia su cultura.

363. Los proyectos, coordinados desde los servicios sociales, incluyen actividades de apoyo y seguimiento de la escolarización infantil gitana, educación para la salud, formación para el empleo, apoyo social al realojamiento en viviendas normalizadas. Los proyectos pueden ser gestionados por las mismas comunidades autónomas o por los ayuntamientos. Las comunidades y ayuntamientos aportan al menos el 40% del coste total de los proyectos, y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el 60%.

364. En 1997 se realizaron 108 proyectos que afectaron a 95 ayuntamientos, aproximadamente a 15.000 personas, y el crédito comprometido por las administraciones participantes ha sido de 882.736.610 pesetas. Además de esta financiación, se subvencionan otras actividades de organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones sociales. En 1997, estas subvenciones fueron por valor de 492.600.000 pesetas.

365. En otros capítulos del informe, se hace referencia a otros programas que tratan de articular las políticas económicas y sociales y de asegurar la equidad en el acceso de la infancia a las prestaciones y servicios: programas de atención a familias desfavorecidas y en situación de riesgo social (epígrafe V.A), programas experimentales sobre malos tratos (epígrafe V.I), programas de creación de servicios socioeducativos para 0 a 3 años (epígrafe VI.C).

f) La cooperación internacional

i) Marco y ámbito de actuación

366. Hasta los años 1980 y 1981, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial respectivamente, consideraban a España como país receptor de ayuda al desarrollo. Es a mediados de la década de los ochenta cuando se transformó en nación donante y pasó a integrarse progresivamente en los organismos internacionales que operan en la materia.

367. En 1985 se creó la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). En 1986 comenzó a funcionar la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional con el objetivo básico de elaborar el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), instrumento de planificación interministerial cuya finalidad era, originariamente, la elaboración de una política unitaria (Real Decreto N° 451/1986). En 1987 se aprobaron las primeras líneas directrices de la política española de cooperación para el desarrollo, que establecía como prioridad geográfica a Iberoamérica.

368. En 1988 se creó la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) como organismo autónomo dependiente de la SECIPI, con la función específica de ser ejecutora de un tipo de cooperación -la no reembolsable- cubriendo todas las áreas geográficas del mundo en asistencia oficial al desarrollo (AOD).

369. El Real Decreto N° 1141/1996 modificó la estructura de la AECI, potenciando la cooperación al desarrollo como un instrumento fundamental de la política exterior española. En la nueva organización, la atención al ámbito de la infancia se diversifica en las varias líneas y niveles de actuación de la AECI en todas las áreas geográficas del mundo, aunque la prioridad es Iberoamérica:

- a) Cooperación multilateral (con organismos internacionales del sistema de las Naciones Unidas, de la Unión Europea, CAD-OCDE, entidades regionales y subregionales, etc.).
- b) Cooperación bilateral (gubernamental, no reembolsable, derivada de acuerdos firmados en comisiones mixtas. Los tratados generales de cooperación y amistad, los convenios generales básicos de cooperación científica, técnica y cultural, otros convenios de ámbito y contenido específico, protocolos y anexos componen el marco jurídico de esta cooperación).
- c) Apoyo a organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) (a través de dos convocatorias anuales: la convocatoria extraordinaria, que se financia con fondos obtenidos del 20% de las asignaciones tributarias que el Impuesto para la Renta de las Personas Físicas -IRPF- reserva para fines de interés social, y la convocatoria ordinaria, que se nutre del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores hasta el presente año y que desde el ejercicio de 1998 pasa a la estructura del presupuesto propio de la AECI).
- d) Acciones a través de la convocatoria de ayuda abierta y permanente.

- e) Cursos especializados.
- f) Ayuda humanitaria, alimentaria y de emergencia.
- g) Convocatorias de becas (convocatoria general para estudiantes iberoamericanos, de países de Asia, África, Oceanía, países árabes y mediterráneos; para estudiantes españoles -MUTIS, programa de prácticas en empresas-; para estudiantes españoles e iberoamericanos -programa interuniversitario-; cursos breves en colaboración con otros Ministerios, etc.).
- h) Ayudas singulares y acciones puntuales.
- i) Convenios de colaboración con otras entidades nacionales e internacionales (en política de trabajo infantil, el más importante es el que se firma anualmente con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que vincula a diversos programas de la Unión Europea mediante un protocolo adicional).

370. La AECI dispone asimismo de una importante red de infraestructura en el exterior: un total de 29 oficinas técnicas de cooperación, 12 centros culturales, 3 centros de formación, 1 actuación de régimen especial en Guinea Ecuatorial y fondos de cooperación en 15 embajadas de países árabes.

371. Por lo que se refiere a las prioridades que conciernen a la infancia, varios documentos establecen el marco de referencia:

- a) El informe sobre los objetivos generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo, aprobado por el Congreso de los Diputados el 26 de noviembre de 1992, señala, en su párrafo 31, como uno de los objetivos prioritarios de dicha política, "la ayuda en situaciones extremas de pobreza y especialmente a los sectores marginados, tales como mujeres, niños, grupos étnicos y colectivos desplazados".
- b) El informe sobre política española de cooperación al desarrollo, aprobado por el Senado de España el 22 de noviembre de 1994, subraya, en su punto 3.9, "la importancia, en la cooperación al desarrollo, de la defensa de los derechos de los más desfavorecidos y vulnerables, en especial las mujeres y los niños". La Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, en su sesión del 20 de diciembre de 1994, aprobó una proposición no de ley sobre protección a la infancia, por la que se insta al Gobierno a "promover programas y financiar proyectos de protección a la infancia en aquellos países donde sufren violaciones y malos tratos" así como "a trabajar en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y de las cumbres iberoamericanas anuales para promover programas concretos de ayuda a los menores con problemas de marginación, pobreza y violencias" en la mencionada región.
- c) Por otra parte, la política española de cooperación y ayuda al desarrollo, asume lo establecido en la Declaración Final de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (celebrada en Nueva York en 1990) que "expresa el compromiso de la comunidad internacional de proteger a los niños y las niñas que trabajan y de erradicar el trabajo ilegal de la infancia".

- d) Finalmente, la Ley N° 23/1998, de cooperación internacional para el desarrollo, señala entre sus principios "el reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la política de cooperación para el desarrollo" y "el respeto a los compromisos adoptados en el seno de los organismos internacionales". Entre sus prioridades sectoriales (art. 7), señala taxativamente la "protección y el respeto de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, participación e integración social de la mujer y defensa de los grupos de población más vulnerable (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación laboral infantil, refugiados, desplazados, retornados, indígenas, minorías)".

ii) Las actuaciones de la AECI y la erradicación del trabajo infantil

372. En el contexto de su actividad, la AECI plantea el problema del trabajo infantil, tanto en sus manifestaciones más extremas y aberrantes, como en lo que se refiere a las consideradas "socialmente toleradas", como un fenómeno complejo, con facetas que rozan intereses económicos, cuestiones políticas y tradiciones culturales. Aboga por un enfoque de reciprocidad multilateral, con especial responsabilidad de la comunidad internacional en la elaboración de políticas y de seguimiento de resoluciones, así como de acciones concretas de desarrollo.

373. En su tratamiento del problema, la AECI ha considerado la erradicación de la explotación en el trabajo infantil de dos maneras.

374. En el contexto de la problemática de la infancia en su conjunto, como un tema transversal que se incorpora progresivamente en todas sus actuaciones (salud, nutrición, mortalidad infantil, tasas de escolarización o acceso a agua potable tienen importante presencia en su ámbito de acción). Y lo hace atendiendo tanto a las prioridades que tiene la ayuda oficial al desarrollo como instrumento de la política exterior española, como a sus compromisos vinculantes con el sistema de las Naciones Unidas, del CAD-OCDE y como miembro de la Unión Europea (ver cuadro 1.10 en anexo A).

375. En apoyo del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), de la OIT, iniciado en 1992, España firmó el 22 de marzo de 1995 un Memorando de Entendimiento con la OIT por el cual se comprometía a aportar 12,5 millones de dólares en cinco años (2,5 millones de dólares anuales) para consolidar el IPEC en Iberoamérica.

376. El IPEC fomenta una asociación eficaz entre servicios estatales, organizaciones de empleadores, sindicatos, organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y otros sectores de la sociedad civil (universidades, medios de comunicación, etc.), centrado en primer término en la atención de tres grupos prioritarios: niños sometidos a condiciones de trabajo forzoso, esclavitud y en régimen de servidumbre; niños que trabajan en ocupaciones y condiciones peligrosas; y los menores de 12 años, teniendo en cuenta la especial vulnerabilidad de las niñas, ante la explotación sexual y los abusos.

377. Operativamente el Programa pudo ponerse en marcha en la región desde marzo de 1996, con la organización de las estructuras técnicas de apoyo.

378. El Programa utiliza en lo posible para sus actividades de capacitación los centros de formación de la AECI y se beneficia de los servicios de expertos asociados, jóvenes profesionales y voluntarios de las Naciones Unidas financiados por la Agencia, así como del Programa de Jóvenes Cooperantes español. Cuenta con el apoyo técnico y administrativo de las 19 oficinas técnicas de cooperación que la AECI mantiene en Iberoamérica y hay 1 experto asociado español en San José de Costa Rica.

379. En año y medio de actuación está presente en todos los países de Iberoamérica y ha puesto en marcha cerca de 200 intervenciones, de las cuales prácticamente la mitad son programas de acción desarrollados en las naciones. La metodología apunta como objetivos básicos: la constitución de comités nacionales para la erradicación del trabajo infantil (sector público y privado); acciones de sensibilización en el sector público, sindical, empresarial, el mejoramiento de los sistemas de información (diagnósticos y estudios nacionales; homogeneización y estructuración de un sistema regional de información); búsqueda activa y censos específicos y acciones de intervención directa. En noviembre de 1997 existían 80 programas en ejecución para menores de 12 años y niños en circunstancias de alto riesgo (esclavitud, trabajo forzoso, atrapados en actividades ilegales de prostitución, tráfico de drogas, pornografía infantil, etc.).

iii) Los instrumentos de actuación

380. La AECI viene desarrollando los programas y proyectos específicos destinados a la Infancia que se relacionan en el cuadro 1.10 del anexo A.

2. Medidas de ámbito autonómico

381. Como ya se expuso en el párrafo 54 b) de la introducción, las leyes de servicios sociales de las comunidades autónomas, al amparo del artículo 148.1.20 de la Constitución, y de los estatutos de autonomía de cada comunidad autónoma, establecen el derecho a los servicios sociales de todos los españoles residentes en el ámbito territorial correspondiente, fijan los mecanismos de coordinación entre las políticas económicas y sociales, contienen los principios, y establecen medidas y prestaciones de la protección social y una red de equipamientos y servicios que configuran los servicios sociales en todo el territorio del Estado, con su primer nivel y segundo nivel de atención y que están financiados por el plan concertado citado.

382. La infancia y la juventud son citados en estas leyes como sectores objeto de atención por parte de los servicios sociales.

383. Por otra parte, la legislación autonómica específica de infancia, a la que nos hemos referido en el epígrafe B, se basa en el interés superior de los menores en el diseño y aplicación de las políticas de protección. Algunas de estas leyes recogen expresamente como prioridad presupuestaria las actividades de atención, formación, promoción, reinserción, protección, integración y tiempo libre de los niños y adolescentes.

384. Estas leyes establecen todas ellas medidas tendentes a garantizar la adecuada protección a todos los menores que están bajo su competencia asegurando una prestación de servicios y recursos sociales sin discriminaciones y teniendo como objetivo la eliminación de disparidades en función del territorio.

385. Entre los mecanismos para la eliminación de las disparidades, algunas comunidades autónomas recurren a la territorialización de los equipos de atención a la infancia y a la adolescencia que, como servicios especializados, se distribuyen en función del número de habitantes, de la dispersión territorial y de las necesidades.

386. En las convocatorias anuales de ayudas económicas de algunas comunidades autónomas, se priorizan los programas destinados a la infancia.

387. Los planes de infancia, o los planes de acción social, citados en el epígrafe G, contienen las medidas que pretenden asegurar la equidad en la prestación de los servicios sociales a la población infantil y a las familias, asegurando en los presupuestos de la comunidad autónoma, entre otras, las prestaciones económicas para atender a situaciones carenciales y de dificultad o insuficiencia de recursos económicos para el sostenimiento y educación de los hijos.

388. En cuanto al presupuesto económico, algunas comunidades autónomas no disponen de información desagregada del presupuesto autonómico para la población infantil. Como es obvio, no disponen de información sobre el presupuesto de salud y educación, las comunidades autónomas que no tienen transferidas por el Estado estas competencias.

389. Algunas comunidades informan de un aumento del presupuesto dedicado a infancia en el período 1993-1997.

390. En otros casos, la tendencia a incrementar el gasto en infancia y familias con menores a su cargo hasta el año 1995 se reduce a partir de este año, coincidiendo con la reestructuración del sistema público de prestaciones sociales y la creación de nuevas prestaciones que no inciden directamente sobre la infancia, aunque sí sobre los núcleos de población en los que están inmersos los menos favorecidos.

K. Medidas para el seguimiento de la Declaración y Programa de Acción
de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social
(Párrafos 21 y 22 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

391. Aun cuando, como se ha indicado en el epígrafe C.2 b) de la introducción, se requiere hacer nuevos progresos en el conocimiento e invocación de la Convención, desde que ésta fue ratificada han sido varias las medidas tomadas para su difusión en la sociedad y para la toma de conciencia sobre la misma en las propias instituciones.

392. Además de las medidas citadas en el epígrafe G, se citan a continuación otras medidas más específicas:

- a) La campaña "Aprende a conocer la infancia" a la que ya se refirió el informe inicial (párrs. 22 a 26).
- b) Campaña "Da color a tus derechos". Esta campaña, promovida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 1997, con motivo del octavo aniversario de la Convención, y realizada en colaboración con el Ministerio de Educación y Cultura y con la Plataforma de Organizaciones de Infancia, se dirigió a 700.000 alumnos y a

sus profesores. Durante la campaña se editaron unos trípticos y una guía didáctica sobre los derechos de la infancia, como soporte material de las actividades didácticas y de expresión artística realizadas en el aula.

- c) Continúa exhibiéndose la Exposición sobre los Derechos de los Niños y Niñas a la que también se refería el informe inicial (párrs. 52 y 53), así como los materiales editoriales elaborados.
- d) La celebración anual, el día 20 de noviembre, del Día Universal de la Infancia se ha ido configurando como una oportunidad para la sensibilización de la sociedad hacia los derechos de la infancia y para la participación activa de los niños y niñas y de las organizaciones sociales de infancia en las actividades conmemorativas. La celebración anual de este día está en la línea del compromiso, asumido con la ratificación de la Convención y de la Cumbre en favor de la Infancia, de dar prioridad política a las actividades destinadas a promover y proteger los derechos de la infancia. Por otra parte, tanto la Asamblea General de las Naciones Unidas como el UNICEF han recomendado a los Estados la celebración de este día, sugiriendo la fecha del 20 de noviembre como la más adecuada por coincidir con el aniversario de la aprobación de la Declaración de Derechos del Niño de 1959 y de la adopción de la Convención.
- e) Celebración en 1998 de un seminario en el Congreso de los Diputados, organizado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en colaboración con el Congreso y la Plataforma de Organizaciones de Infancia.
- f) Las líneas de investigación y de publicaciones de los últimos años han jugado un papel importante en la difusión de los principios de la Convención (ver cuadros 1.1 y 1.2 en el anexo A).
- g) En cuanto a las actividades de formación:
 - i) En el año 1994 se inició, en colaboración con el Ministerio de Educación y Cultura, un seminario que tenía como objetivo fundamental la elaboración de unos materiales didácticos destinados a docentes para la sensibilización y formación de los mismos en temas relacionados con los derechos de los niños y las niñas.
 - ii) En los planes de formación desarrollados por la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia y dirigidos a los profesionales de las comunidades autónomas existen desde hace años líneas docentes específicas sobre los diferentes ámbitos que contempla la Convención: derechos civiles, adopción y acogimiento, malos tratos, tiempo libre, menores infractores, salud (ver cuadro 1.12 en el anexo A).
 - iii) El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales colabora financiera y técnicamente con la Universidad Autónoma de Madrid, con la Comunidad de Madrid y con el Comité Español del UNICEF en el desarrollo del *Master* en Necesidades y Derechos de la Infancia. Los objetivos de este *Master* se basan

en los principios de la Convención y responden a lo establecido en el artículo 42.

2. Medidas de ámbito autonómico

393. Las comunidades autónomas han realizado en estos años numerosas actividades de difusión de la Convención y sus disposiciones, algunas de ellas en colaboración con organizaciones no gubernamentales. Los actos de presentación pública de la Ley de infancia de la comunidad autónoma han sido frecuentemente la oportunidad para la difusión de la propia Convención.

394. Varias leyes de infancia de las comunidades autónomas, citadas en el epígrafe I.B recogen expresamente el compromiso de la administración autonómica de adoptar medidas para la divulgación de los derechos reconocidos en la Convención.

395. La Convención ha sido traducida y distribuida en comunidades autónomas bilingües: Baleares, Cataluña, Galicia, País Vasco, Valencia.

396. En varias comunidades autónomas se han celebrado jornadas y otros actos públicos sobre los derechos de la infancia, a menudo en colaboración con departamentos de educación y de salud, con organizaciones sociales e instituciones universitarias, y con la participación en algunos casos de numerosos niños y niñas. En algunos casos se realizaron plenos extraordinarios en el Parlamento autonómico sobre los derechos establecidos en la Convención con la participación de los niños.

397. Como expresión de la preocupación por el papel que ocupan los medios de comunicación en la sociedad y en el desarrollo y aprendizaje de la infancia, en algunas comunidades autónomas se han tomado iniciativas que tienen en cuenta las oportunidades y riesgos potenciales de esos medios y su papel en la difusión de los derechos de la infancia.

398. En este sentido, las consejerías de educación de las comunidades autónomas han suscrito el Convenio sobre Principios para la Autorregulación de las cadenas de televisión al que nos hemos referido antes. El Colegio de Periodistas de Cataluña ha adoptado un Código Ético que considera específicamente el papel de los medios de comunicación en relación con la infancia.

399. Existe en Cataluña un Consejo del Audiovisual que tiene un carácter consultivo en materia de contenidos televisivos y que pone el énfasis en la incidencia de la televisión en el comportamiento infantil y juvenil y que vela por la objetividad y la transparencia de la programación audiovisual.

400. Existen programas de televisión que tratan específicamente temas relacionados con la infancia, como es el caso del programa "La primera edad" de la televisión de Canarias, que se emite quincenalmente.

401. En los programas de radio y en la prensa diaria se tratan también periódicamente asuntos relacionados con la infancia.

402. En el territorio de las comunidades autónomas se celebra el Día Universal de la Infancia, cada 20 de noviembre. En algunos casos ese día está expresamente declarado como tal en la Ley autonómica de infancia, como es el caso del Día de la Infancia en la Comunidad Autónoma de Andalucía o del Día de los Derechos de la Infancia en la Comunidad de Madrid.

403. Las comunidades autónomas, además de participar en las actividades formativas que organiza la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, organizan sus propias actividades de formación, cuyos contenidos incluyen el conocimiento de la legislación estatal y autonómica sobre la infancia, aplicación de medidas de protección y de medidas judiciales en medio cerrado y abierto para menores infractores, ámbitos temáticos específicos como maltrato infantil, acogimiento familiar, y otros.

404. En estas actividades han participado educadores de centros de menores, profesionales de los servicios sociales municipales y de los servicios especializados de la comunidad autónoma, profesionales de la educación, de la salud y de la justicia, agentes del orden público y también familias acogedoras.

405. En algunas comunidades autónomas se han impartido cursos sobre menores en las escuelas de formación de la policía y seminarios en las Facultades de Pedagogía, Derecho y Trabajo Social.

406. En la Comunidad Valenciana, en los programas escolares de primaria y secundaria, se incluye en la asignatura "área de sociales y conocimientos del medio" un apartado correspondiente a los derechos del niño, cuyo contenido se estudia en todos los centros escolares el Día Universal de la Infancia, cada 20 de noviembre, realizándose actividades especiales, en las que los niños y niñas participan en la elaboración de una redacción sobre sus derechos.

407. Las comunidades autónomas han desarrollado asimismo una línea editorial relacionada con la Convención y con los derechos de la infancia:

- a) Publicación de la Convención en varias comunidades autónomas;
- b) Carteles conmemorativos del Día Universal de la Infancia que se distribuyen en centros de menores y en centros educativos y culturales;
- c) Folletos sobre los derechos de la infancia, incluyendo a veces el texto de la Convención;
- d) Libros relacionados con los derechos de la infancia.

3. Medidas de las corporaciones locales

408. Además de las medidas citadas en el epígrafe H, algunos ayuntamientos realizan actividades de difusión, como jornadas y actos similares, en colaboración con organizaciones no gubernamentales, en las que participan habitualmente niños y niñas.

4. Medidas de la organizaciones sociales

409. Como ya hemos señalado, las organizaciones sociales del ámbito de la infancia han desempeñado en los últimos años un papel singularmente activo en la protección y promoción de los derechos de la infancia y en la difusión de la Convención.

410. Las organizaciones que integran la Plataforma de Organizaciones de Infancia participan en numerosas actividades realizadas por las administraciones y realizan y gestionan ellas mismas otras actividades:

- a) Actividades de difusión y sensibilización:
 - i) Participación en la preparación y celebración del Día Universal de la Infancia cada 20 de noviembre.
 - ii) Instalación en varios emplazamientos de la Exposición sobre los Derechos de la Infancia, a la que se ha hecho alusión antes, durante los cursos 1993/94, 1994/95 y 1995/96, como acompañamiento y apoyo a los certámenes escolares organizados por una de las organizaciones de la Plataforma, dentro de los Programas de Educación para el Desarrollo, con la finalidad de promover la concienciación y exteriorización del valor de la solidaridad. En estos certámenes, los niños y niñas realizan trabajos relacionados con los derechos y otras actividades de aprendizaje, con orientaciones pedagógicas para el profesorado. Dentro de los materiales entregados a los centros escolares para la ejecución de los Programas de Educación para el Desarrollo se encuentran la Convención sobre los Derechos del Niño y otros materiales que hacen referencia a la misma. Para conseguir la mayor participación posible en las visitas a las exposiciones, se facilita amplia información a los medios de comunicación y se invita a visitarlas a todos los centros escolares, con independencia de su participación en el Programa de Educación para el Desarrollo.
 - iii) Celebración de la Primera Semana Europea de la Infancia y la Juventud, en Barcelona, del 25 al 31 de julio de 1994. El objetivo de esta jornada fue reunir a las asociaciones europeas que trabajan de forma directa con la infancia y juventud para tratar los temas que les afectan y trabajar la Carta Europea de la Infancia y la Convención sobre los Derechos del Niño.
 - iv) Celebración cada dos años de un Congreso Nacional sobre Maltrato Infantil. El celebrado en Barcelona en octubre de 1997 tuvo carácter europeo.
 - v) Una de las organizaciones ha presentado a los medios de comunicación informes sobre el castigo físico, los conflictos armados, educación, seguridad en los parques infantiles y otros temas. En ellos siempre se han incluido múltiples referencias a las disposiciones y principios de la Convención, explicando la trascendencia jurídica de dicho instrumento internacional.

- vi) Como se ha dicho en el epígrafe G, varias organizaciones de la Plataforma han participado en España en la campaña de la red EURONET, con el objetivo de promover que el Tratado de la Unión Europea reconozca expresamente los derechos de la infancia y la juventud. Durante la campaña de EURONET, los niños y jóvenes escribieron postales con el lema "Tú eres el primero que debes respetar y hacer respetar tus derechos" y recogieron firmas, que hicieron llegar a los parlamentarios.
 - vii) Campaña "Barbie, UNICEF y tú solidarios con los niños", en colaboración con una firma comercial.
 - viii) Programa "Cine en valores", realizado conjuntamente por una de las organizaciones de la Plataforma y por la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción.
 - ix) Programa de radio "Onda América".
 - x) Programa en Internet: "La juventud opina".
 - xi) Día internacional de la radio y la televisión a favor de la infancia (segundo domingo de diciembre).
 - xii) Una de las organizaciones ha promovido la Carta Municipal de los Derechos del Niño, en cuyo articulado figura el compromiso municipal de difundir la Convención y de celebrar el Día Universal de la Infancia.
 - xiii) Una de las organizaciones viene desarrollando desde hace varios años, en colaboración con varias comunidades autónomas, el programa "Participando se aprende a participar. Conoce tus derechos" en centros de enseñanza, con actividades didácticas que fomentan la reflexión crítica, la adecuada articulación entre derechos y responsabilidades, la mejora de las relaciones interpersonales y promueven la autonomía y el aprendizaje de la participación por parte de los niños y niñas.
- b) Actividades de formación:
- i) Seminarios impartidos a los profesionales de las organizaciones.
 - ii) Celebración de un curso de verano en El Escorial de la Universidad Complutense de Madrid sobre "Trabajo infantil", en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 - iii) Conferencias sobre los derechos de la infancia, impartidas dentro de los cursos de formación del voluntariado de los Programas de Atención Socioeducativa Domiciliaria a Niños Enfermos y de Ocio y Tiempo Libre, realizados conjuntamente por dos de las organizaciones. En esas conferencias se entregan ejemplares de la Convención.

- iv) Conferencias impartidas por técnicos de una de las organizaciones en los centros de profesores sobre los principios de la Convención.
 - v) En el proyecto educativo "Haz que se cumplan tus derechos", desarrollado conjuntamente por dos de las organizaciones, desde 1995 se incluyen ámbitos educativos relacionados con los derechos de la infancia: educación ambiental, la educación para la paz, educación para la igualdad y la educación para la participación.
 - vi) Programas de educación para el desarrollo (ver *supra*). Estos programas tienen el reconocimiento oficial de Ministerio de Educación y Cultura.
 - vii) Material educativo elaborado en colaboración con la asociación Secretariado General Gitano: programa para trabajar la tolerancia y el respeto a la diversidad en la educación secundaria obligatoria.
 - viii) Escuela de padres y cursos para padres y madres de las asociaciones de padres de alumnos, con distribución de materiales didácticos sobre los derechos de la infancia, organizados por la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos.
 - ix) Cursos de formación de formadores a padres y madres y a técnicos de las asociaciones de padres de alumnos, organizados por la misma Confederación.
 - x) Curso de sensibilización y formación para adultos realizado por una organización durante los años 1992 a 1995 y dirigido a profesionales que trabajan con la infancia.
- c) Intervenciones y manifiestos en programas de diversos medios de comunicación social, coincidiendo con la conmemoración del aniversario de la aprobación de la Convención o con otros acontecimientos relevantes.
- d) Actividad editorial:
- i) Publicación de la Convención y distribución entre los niños y niñas, los profesores y los padres.
 - ii) Inserción del texto de la Convención en las publicaciones periódicas *Escuela Española*, *Comunidad Escolar* y *Magisterio Español* en 1994 y en 1997.
 - iii) La revista *Jatun Sunqu* se edita en el marco de los Programas de Educación para el Desarrollo que realizan conjuntamente dos de las organizaciones de la Plataforma. En algunos números se ofrece un extracto de la Convención (Nº 2, de noviembre de 1995) y en otros se alude a ella de forma indirecta, al tratar temas como el trabajo infantil.
 - iv) Dentro de las actividades realizadas por estas dos organizaciones para el Programa de Educación para el Desarrollo se encuentra la edición de un boletín familiar. Éste persigue comprometer a los padres en la educación en valores y

en los principios y derechos de la Convención. En él se proponen actividades de aprendizaje que los padres y madres pueden realizar con sus hijos en el domicilio familiar, siempre en coordinación con el profesorado.

- v) Difusión de los materiales del Programa de Educación para el Desarrollo entre las asociaciones de padres.
- vi) En la revista trimestral *Aldeas* se insertó un cómic sobre los derechos de la infancia.
- vii) Publicaciones sobre el maltrato infantil: "*Decálogo para la Prevención del Maltrato Institucional*", en euskera y castellano, y otras en catalán y castellano.
- viii) Informe sobre el trabajo infantil en España.
- ix) Elaboración y edición de material educativo sobre educación en valores.
- x) Colección de comics: "*Crispín y tus amigos te recuerdan tus derechos*" y "*Crispín y Sara contra el SIDA*".

L. Medidas tomadas o previstas para dar a los informes una amplia difusión
(Párrafo 23 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

411. Como se ha dicho en el epígrafe A.1 de la introducción, en 1996 se publicaron el informe inicial y las observaciones del Comité sobre los Derechos del Niño al mismo.

412. En el epígrafe D de la introducción se describe el proceso de preparación y elaboración del segundo informe y las instituciones y organizaciones sociales que han intervenido.

413. Desde el año 1997, y a lo largo de 1998, se mantuvieron varias reuniones con la Plataforma de Organizaciones de Infancia con el objetivo de articular su participación en la elaboración del segundo informe de España a partir del grupo de trabajo que la propia Plataforma ha creado para ese fin. A las organizaciones miembros de la Plataforma les fue remitido un cuestionario elaborado a partir de las Orientaciones del Comité sobre los Derechos del Niño (CRC/C/58) para recoger la información en él.

414. Esta tarea de cooperación ha supuesto para las organizaciones de la Plataforma un importante esfuerzo e inversión de tiempo y recursos humanos.

415. Con independencia de este trabajo, las organizaciones de infancia están realizando un estudio sobre el grado de aplicación de la legislación española y la existencia de posibles lagunas normativas en relación a los principios y disposiciones de la Convención. El objetivo que se pretende es dar una idea precisa de la situación de la infancia en España e intentar presentar recomendaciones y sugerencias de futuro concretas sobre lo que hay que hacer para mejorar aquélla.

416. En los apartados pertinentes del segundo informe se recoge la información proporcionada por las organizaciones de la Plataforma.

II. DEFINICIÓN DEL NIÑO (Párrafo 24 de las orientaciones generales (CRC/C/58))

Mayoría y minoría de edad en la legislación española

417. Según el artículo 12 de la Constitución, "los españoles son mayores de edad a los 18 años".

418. Si bien es el nacimiento lo que determina la personalidad en sentido jurídico y, por lo tanto, el que hace a la persona capaz de derechos y obligaciones, el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de esas obligaciones pueden exigir condiciones y aptitudes especiales.

419. Durante la etapa de la minoría de edad, que hace referencia a todas aquellas personas que aún no ha alcanzado los 18 años, los niños y adolescentes gozan de una diferente consideración jurídica, que en determinados momentos los presenta, fundamentalmente, como sujetos necesitados de protección social y jurídica. Durante la minoría de edad, la adquisición y el ejercicio de determinados derechos y la aceptación de determinadas responsabilidades está modulada en España, como se verá después, con arreglo a algunas edades especiales y a las correspondientes competencias personales que se atribuyen a los niños y adolescentes.

420. El Código Civil español señala igualmente que la mayoría de edad empieza a los 18 años cumplidos (art. 315).

421. En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley orgánica Nº 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 a la que se aludió ampliamente en la introducción del segundo informe y en los párrafos 172 y ss., se aplicará "a los menores de 18 años que se encuentren en territorio español" (art.1), coincidiendo de esta manera con la edad de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

422. La edad de 18 años es tomada también como referencia en la legislación de las comunidades autónomas referida en el artículo 3 de la Ley Nº 1/1995, de 27 de enero de protección de menores del Principado de Asturias; artículo 1 de la Ley Nº 7/1995, de 21 de marzo de protección de menores de las Islas Baleares; artículo 2 de la Ley Nº 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores de Canarias; artículo 8 de la Ley Nº 5/1995, de 23 de marzo, de solidaridad en Castilla-La Mancha; artículo 2 de la Ley Nº 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de los niños y adolescentes de Cataluña; artículo 2 de la Ley Nº 4/1994, de 24 de noviembre, de protección de menores de Extremadura; artículo 2 de la Ley Nº 3/1997, de 9 de junio, de familia, infancia y adolescencia, de Galicia; artículo 2 de la Ley Nº 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid; artículo 2 de la Ley Nº 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia de la Comunidad de Murcia; artículo 1 de la Ley Nº 7/1994, de 5 de diciembre, de la infancia de la Comunidad Valenciana.

423. Determinadas normas autonómicas (Cataluña, Galicia, Madrid) distinguen, dentro de la minoría de edad, dos etapas: infancia (0 a 12 años) y adolescencia (12 a 18 años).
424. La mayoría de edad a los 18 años está, no obstante, modulada, en los casos de menores extranjeros.
425. La minoría de edad es, en derecho internacional privado español, una materia sujeta tradicionalmente a la ley nacional correspondiente, como parte del estatuto personal (artículo 9 del Código Civil).
426. Por otra parte, la Ley N° 1/1996 que se acaba de citar, en su artículo 1 dice que "la presente ley y sus disposiciones de desarrollo son de aplicación a los menores de 18 años que se encuentren en territorio español, salvo que en virtud de la ley que les sea aplicable hayan alcanzado anteriormente la mayoría de edad".
427. Sin embargo, esta remisión a la ley nacional tiene una importante excepción cuando la materia respecto de la cual se está apreciando la minoridad del extranjero está dentro del ámbito de aplicación de determinados convenios ratificados por España que contienen normas especiales.
428. Así el Convenio de La Haya sobre competencia de autoridades y ley aplicable en materia de protección de menores, de 1961, vigente en España, señala en su artículo 12 que "a los fines del presente Convenio, se entenderá por menor toda persona que tenga la calidad de tal, de acuerdo a la ley interna del Estado de su residencia habitual".
429. Otros convenios definen la edad fijándola de manera concreta y no mediante el mecanismo de la remisión: los Convenios de La Haya y Luxemburgo sobre sustracción internacional de menores limitan su aplicación a los menores de 16 años. Esta misma edad es la tenida en cuenta en el Convenio entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre asistencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores, firmado en Madrid el 30 de mayo de 1997.
430. Los menores de 14 años, de acuerdo con las leyes y con sus condiciones de madurez, pueden realizar o intervenir en relación con los siguientes actos:
- a) Reconocer hijos no matrimoniales, si bien tal reconocimiento necesita para su validez, la aprobación judicial con audiencia del Ministerio Fiscal (artículo 121 del Código Civil, en adelante CC).
 - b) Adquirir la posesión de las cosas, si bien necesitan de la asistencia de sus representantes legítimos para usar de los derechos que de la posesión nazcan a su favor (artículo 443 del CC).
 - c) En los expedientes de acogimiento familiar, se exige el consentimiento del menor que tenga 12 años cumplidos (artículo 173.2, párrafo primero del CC).
 - d) En los expedientes de adopción, el adoptando mayor de 12 años deberá prestar su consentimiento (artículo 177.1 del CC). Y el menor de dicha edad, si tuviere suficiente juicio, deberá ser oído (artículo 177.3, número tercero del CC).

- e) Cuando la administración de los padres ponga en peligro su patrimonio, el hijo menor de edad puede solicitar del juez que adopte las medidas que estime necesarias para la seguridad y recaudo de los bienes, que exija caución o fianza para la continuación en la administración e incluso, pedir que se nombre un administrador (artículo 167 del CC).
- f) Si tuvieren suficiente juicio, deberán ser oídos siempre por sus padres antes de adoptar decisiones que les afecten (artículo 154, párrafo quinto del CC). En este sentido, la Ley N° 1/1996 establece en su artículo 9.1, con carácter general, que el menor tiene derecho a ser oído en el ámbito familiar respecto a aquellas decisiones que afecten a su esfera personal, familiar o social.
- g) En los supuestos de separación de hecho de los padres, si de común acuerdo no deciden quién se queda encargado del cuidado de los hijos menores de edad, el juez será quien lo decida atendiendo siempre al beneficio e interés de los mismos. A este fin, la autoridad judicial debe oír, antes de tomar esta medida, a los hijos que tuvieren suficiente juicio y, en todo caso, a los que fueran mayores de 12 años (artículo 159 del CC).
- h) La autoridad judicial al constituir la tutela debe oír al menor de edad si tuviere suficiente juicio y siempre si fuera mayor de 12 años (artículo 231 del CC).
- i) Pueden solicitar del juez que dicte las medidas convenientes para asegurar la prestación de alimentos y para proveer a sus futuras necesidades, en caso de incumplimiento de este deber por sus padres (artículo 158.1 del CC).
- j) En los supuestos de separación, nulidad y divorcio, los hijos menores de 12 años, si tuvieren suficiente juicio, y siempre los mayores de dicha edad, deberán ser oídos por el juez cuando adopte medidas sobre su cuidado y educación (artículo 92, párrafo segundo del CC).
- k) Aceptar donaciones puras, es decir, sin cargas o gravamen, siempre que "tengan capacidad natural de entender y querer aceptar" (artículo 625 del CC).
- l) Ejercer la patria potestad sobre sus hijos con la asistencia de sus padres y, a falta de ambos, de su tutor. En caso de desacuerdos o imposibilidad, la asistencia la presta la autoridad judicial (artículo 157 del CC).

431. Los menores de edad, a partir de los 14 años, de acuerdo con las leyes y con sus condiciones de madurez, pueden realizar o intervenir en relación con los siguientes actos:

- a) Contraer matrimonio, siempre que el juez competente, con justa causa y a instancia de parte, dispense el impedimento de edad (artículos 46.1 y 48, párrafo segundo, ambos del CC). El matrimonio produce de derecho la emancipación del menor (artículo 316 del CC).

- b) Otorgar capitulaciones matrimoniales, si bien necesita el concurso y consentimiento de sus padres o tutor, salvo que se limite a pactar el régimen de separación o el de participación (artículo 1329 del CC).
- c) Hacer donaciones por razón de su matrimonio, si bien con la autorización de sus padres o tutor (artículo 1338 del CC).
- d) En el supuesto de haber obtenido la emancipación por matrimonio, el menor podrá ejercer la patria potestad sobre sus hijos sin necesidad de asistencia alguna (artículo 157 del CC).
- e) El menor de edad casado puede enajenar o gravar bienes inmuebles, establecimientos mercantiles u objetos de extraordinario valor que sean comunes (a los cónyuges). Para ello, si el otro cónyuge es mayor de edad, basta el consentimiento de los dos. Pero si también es menor, entonces es necesario, además, que los padres o curadores de uno y otro presten asimismo su consentimiento (artículo 324 del CC).
- f) Reconocer válidamente hijos no matrimoniales sin que para ello sea precisa la aprobación judicial ni la audiencia del Ministerio Fiscal (artículo 121 del CC).
- g) Otorgar testamento (artículo 663 del CC), salvo el ológrafo que requiere la mayoría de edad (artículo 688 del CC).
- h) Solicitar la adquisición de la nacionalidad española por opción, carta de naturaleza o residencia, si bien, asistidos de sus representantes legales (artículos 20.2 b) y 21.3 b), ambos del CC).
- i) Optar desde que cumpla 14 años y hasta que transcurra un año después de su emancipación, bien por la vecindad civil del lugar de su nacimiento, bien por la última vecindad de cualquiera de sus padres. Si el menor no estuviera emancipado, debe ser asistido en la opción por su representante legal (artículo 14.3, párrafo cuarto, del CC)
- j) Ser testigo en juicio (artículo 1246.3 del CC).
- k) De acuerdo con el derecho civil vigente de Aragón, el menor de edad, cumplido los 14 años, aunque no esté emancipado, puede celebrar por sí toda clase de actos y contratos, con asistencia, en su caso, de uno cualquiera de sus padres, del tutor o de la Junta de Parientes (artículo 5 de la Compilación de derecho civil de Aragón).
- l) Asimismo, dicho menor si vive independiente de sus padres -con su consentimiento o porque medie justa causa-, tiene la libre administración de todos sus bienes (artículo 5.3 de la Compilación de derecho civil de Aragón).

432. Los menores de edad, a partir de los 16 años, de acuerdo con las leyes y con sus condiciones de madurez, pueden realizar o intervenir en relación con los siguientes actos:

- a) Solicitar la emancipación judicial en los casos establecidos legalmente (artículos 314.4 y 320, ambos del CC)

- b) Los menores hasta que alcancen la mayor edad o adquieran el estado civil de emancipado, no pueden cambiar ni el nombre ni alterar los apellidos sin la intervención de sus representantes legales (artículos 109 y 323, ambos del CC y concordantes de la legislación registral).
- c) Para que tenga lugar la emancipación por concesión de quienes ejercen la patria potestad se requiere que el menor tenga 16 años cumplidos y que la consienta (artículos 314.3 y 317, ambos del CC).
- d) Al hijo mayor de 16 años que, con el consentimiento de sus padres, viviere independientemente de ellos, se le considera, para todos los efectos, como emancipado (artículo 319 CC).
- e) El menor, mayor de 16 años, sujeto a tutela, puede solicitar al juez que le conceda el beneficio de la mayor edad (artículo 321 del CC), lo que significa que podrá regir su persona y bienes como si fuera mayor de edad con las limitaciones previstas legalmente (artículo 323 del CC).
- f) El menor, mayor de 16 años, que estuviera emancipado o hubiere obtenido el beneficio de la mayor edad, podrá ejercer la patria potestad sobre sus hijos sin necesidad de asistencia alguna (artículo 157 del CC)
- g) El menor emancipado puede aceptar donaciones con carga o gravamen asistido de sus padres o curador (arg. artículos 1263, 323 y 626 del CC).
- h) El menor emancipado puede solicitar, por sí solo, la adquisición de la nacionalidad española por opción, carta de naturaleza o residencia (artículos 20.2 c) y 21.3 a), ambos del CC).
- i) El menor emancipado, con el consentimiento de sus padres o, a falta de ambos, con el de su curador y el menor que hubiere obtenido judicialmente el beneficio de la mayor edad, con el de su curador, puede antes de llegar a la mayor edad: tomar dinero a préstamo, gravar o enajenar bienes inmuebles y establecimientos mercantiles o industriales u objetos de extraordinario valor (artículo 323, párrafo primero, del CC).
- j) El menor emancipado y el que hubiere obtenido judicialmente el beneficio de la mayor edad, puede por sí solo comparecer en juicio (artículo 323, párrafo segundo, del CC).
- k) El menor, mayor de 16 años, puede concurrir como testigo en los supuestos en que quiera otorgarse testamento en caso de epidemia sin intervención de notario (artículo 701 del CC).
- l) El menor, mayor de 16 años, puede realizar actos de administración ordinaria con los bienes que hubiera adquirido con su trabajo o industria. Respecto a los actos de administración extraordinaria, necesita el consentimiento de sus padres (artículo 164.3 del CC).

- m) Si el menor, mayor de 16 años, presta su consentimiento en documento público, sus padres podrán:
 - i) renunciar a los derechos de los que el hijo sea titular;
 - ii) enajenar o gravar sus bienes inmuebles, establecimientos mercantiles o industriales, objetos preciosos y valores mobiliarios;
 - iii) repudiar la herencia o legado deferidos al hijo.

Si los padres no contaran con aquel consentimiento, para todos estos actos de disposición será necesario que acrediten causas justificadas de utilidad o necesidad más la previa autorización de la autoridad judicial competente con audiencia del Ministerio Fiscal. No obstante, de esta autorización judicial quedan excluidos los actos de disposición sobre los valores mobiliarios cuando su importe se reinvierta en bienes o valores seguros y en lo que se refiere al derecho de suscripción preferente de acciones (artículo 166 del CC).

433. Los menores de edad son titulares del derecho a la protección de la salud y la atención sanitaria, y están legitimados para el ejercicio de tales derechos, tanto en vía administrativa como jurisdiccional.

434. Ello comprende los siguientes derechos reconocidos en el artículo 10 de la Ley general de sanidad N° 14/1986, de 25 de abril, con respecto a las distintas administraciones públicas sanitarias:

- a) Al respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad sin que pueda ser discriminado por razones de raza, de tipo social, de sexo, moral, económico, ideológico, político o sindical.
- b) A la información sobre los servicios sanitarios a que puede acceder y sobre los requisitos necesarios para su uso.
- c) A la confidencialidad de toda la información relacionada con su proceso y con su estancia en instituciones sanitarias públicas y privadas que colaboren con el sistema público.
- d) A ser advertido de si los procedimientos de pronóstico, diagnóstico y terapéuticos que se le apliquen pueden ser utilizados en función de un proyecto docente o de investigación, que, en ningún caso, podrá comportar peligro adicional para su salud. En todo caso será imprescindible la previa autorización y por escrito del paciente y la aceptación por parte del médico y de la dirección del correspondiente centro sanitario.
- e) A que se les dé en términos comprensibles, a él y a sus familiares o allegados, información completa y continuada, verbal y escrita, sobre su proceso, incluyendo diagnóstico, pronóstico y alternativas de tratamiento.

- f) A la libre elección entre las opciones que le presente el responsable médico de su caso, siendo preciso el previo consentimiento escrito del usuario para la realización de cualquier intervención, excepto en los siguientes casos:
 - i) Cuando la no intervención suponga un riesgo para la salud pública;
 - ii) Cuando no esté capacitado para tomar decisiones, en cuyo caso, el derecho corresponderá a sus familiares o personas a él allegadas;
 - iii) Cuando la urgencia no permita demoras por poderse ocasionar lesiones irreversibles o existir peligro de fallecimiento.
- g) A que se le asigne un médico, cuyo nombre se le dará a conocer, que será su interlocutor principal con el equipo asistencial. En caso de ausencia, otro facultativo del equipo asumirá tal responsabilidad.
- h) A que se le extienda certificado acreditativo de su estado de salud, cuando su exigencia se establezca por una disposición legal o reglamentaria.
- i) A negarse al tratamiento, excepto en los casos señalados en el apartado 6, debiendo, para ello, solicitar el alta voluntaria en los términos que señala el apartado 4 del artículo siguiente.
- j) A participar, a través de las instituciones comunitarias, en las actividades sanitarias en los términos establecidos en esta ley y en las disposiciones que la desarrollen.
- k) A que quede constancia por escrito de todo su proceso. Al finalizar la estancia del usuario en una institución hospitalaria, el paciente, familiar o persona a él allegada recibirá su informe de alta.
- l) A utilizar las vías de reclamación y de propuesta de sugerencias en los plazos previstos. En uno u otro caso deberá recibir respuesta por escrito en los plazos que reglamentariamente se establezcan.
- m) A elegir el médico y los demás sanitarios titulados de acuerdo con las condiciones contempladas en esta ley, en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y en las que regulen el trabajo sanitario en los centros de salud.
- n) A obtener los medicamentos y productos sanitarios que se consideren necesarios para promover, conservar o restablecer su salud, en los términos que reglamentariamente se establezcan por la administración del Estado.
- o) Respetando el peculiar régimen económico de cada servicio sanitario, los derechos contemplados en los apartados 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 11 de este artículo serán ejercidos también con respecto a los servicios sanitarios privados.

435. Únicamente se debe requerir el consentimiento de terceros en los supuestos en que la ley específicamente lo establece. En el supuesto de la realización de intervenciones quirúrgicas, cuando no estuviera capacitado para tomar la decisión al respecto se puede recabar el consentimiento de sus familiares o allegados.

436. Por otra parte, el Código Penal, en el capítulo que dedica a los delitos de lesiones, hace una referencia a los supuestos de trasplante de órganos, esterilizaciones y cirugía transexual realizados por facultativo, en los que el consentimiento del intervenido exime de responsabilidad penal, salvo en el caso de menores de edad, en los que señala que no es válido el consentimiento prestado por éstos ni el de sus representantes legales.

437. La participación en ensayos clínicos de menores de edad es también objeto de regulación específica, estableciéndose que (salvo excepciones tasadas) solo podrán realizarse aquellos que sean de interés para su salud particular, cuando no puedan ser efectuados en sujetos no afectados por estas condiciones especiales, debido a que la patología en estudio sea la propia de aquéllos. El consentimiento, en los casos de menores de edad, lo ha de otorgar siempre por escrito su representante legal. Cuando las condiciones del sujeto lo permitan, y en todo caso, cuando el menor tenga 12 o más años, deberá prestar además su consentimiento después de haberle dado toda la información pertinente adaptada a su nivel de entendimiento.

438. Según la Ley orgánica de ordenación general del sistema educativo N° 1/1990 de 3 de octubre, la educación básica, obligatoria y gratuita comprende la educación primaria (art. 12) y la secundaria durante los cuatro primeros cursos académicos, esto es desde los 6 a los 16 años de edad. Por otra parte, el Bachillerato, se extiende a los largo de dos cursos académicos, desde los 16 a los 18 años (art. 25).

439. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 6 y 7 del Real Decreto legislativo N° 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, la edad mínima para aceptar un empleo o trabajo se fija en 16 años, con las excepciones a las que más adelante se hará referencia. Así pues, la legislación laboral no admite el acceso al trabajo de menores de 16 años. No obstante, la intervención de menores de 16 años en espectáculos públicos podrá ser excepcionalmente autorizada por la autoridad laboral.

440. Los mayores de 16 años y menores de 18 podrán suscribir un contrato de trabajo si viven independientemente (emancipados de hecho o por matrimonio) o, en su defecto, con la autorización de sus padres o tutores.

441. Los trabajadores menores de 18 años no podrán realizar en ningún caso más de ocho horas diarias de trabajo efectivo incluido el tiempo que pueda dedicarse a la formación. Tampoco podrán realizar trabajos nocturnos ni horas extraordinarias, ni podrán realizar trabajos que sean declarados insalubres, penosos, nocivos o peligrosos, tanto para su salud como para su formación profesional y humana.

442. Asimismo, el período de descanso dentro de la jornada diaria se amplía para los menores hasta los 30 minutos, frente a los 15 que se estipulan para los restantes trabajadores, siempre que la jornada supere las cuatro horas y media; de igual forma, el descanso semanal deberá ser necesariamente de dos días ininterrumpidos.

443. Tras la reforma laboral de 1994, se mantiene la modalidad de contratos formativos para aquellos trabajadores mayores de 16 años y menores de 21 que desean recibir una formación específica a la vez que prestan un trabajo. La novedad principal reside en que, tras la reforma, se amplía la cobertura de seguridad social para este tipo de contratos, incluyendo por ejemplo la asistencia sanitaria para enfermedades comunes o la incapacidad temporal, aun cuando otras prestaciones continúan excluidas, como la del desempleo. Por otra parte, debe señalarse la reciente introducción en nuestro ordenamiento jurídico de una nueva modalidad contractual subvencionada: el contrato para el fomento de la contratación indefinida, que puede contribuir a mejorar y estabilizar de forma significativa la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo.

444. Asimismo cabe señalar que, en consonancia con lo prescrito por el artículo 7 de la Ley N° 1/1996, los menores titulares de un contrato de trabajo pueden afiliarse libremente al sindicato de su elección, así como participar en las elecciones de representantes de los trabajadores en la empresa, si bien no podrán ser elegibles en las mismas hasta que hayan cumplido los 18 años (artículo 69 del Estatuto de los trabajadores).

445. No pueden contraer matrimonio los menores de edad no emancipados. Es posible una dispensa de edad para poder contraer matrimonio a partir de los 14 años, que concede el juez de primera instancia, debiendo ser oídos en el expediente el menor y sus padres o guardadores.

446. La emancipación de la persona tiene lugar por la mayor edad, por el matrimonio del menor, por concesión de los que ejerzan la patria potestad o por concesión judicial. Para que pueda tener lugar la emancipación por concesión, el menor debe tener 16 años cumplidos.

447. La emancipación habilita al menor para regir su persona y bienes como si fuera mayor; no obstante, se determinan algunas actuaciones para las que no tiene capacidad hasta la mayoría de edad, tales como: tomar dinero a préstamo, gravar o enajenar bienes inmuebles, establecimientos mercantiles o industriales u objetos de extraordinario valor.

448. En cualquier ámbito en el que exista conflicto de intereses entre el padre o la madre y sus hijos no emancipados, corresponde la representación al otro por ley, pero si el conflicto es de los padres con sus hijos, el juez nombrará a éstos un defensor, que los representa en juicio y fuera de él.

449. En la legislación española no se especifica una edad para otorgar el consentimiento para tener relaciones sexuales lícitas. Como ya se ha comentado en el capítulo I.B, al analizar la legislación de ámbito estatal, el Código Penal, al regular los delitos relacionados con la sexualidad, considera en todo caso delito de abusos sexuales a los actos de esta naturaleza realizados con personas menores de 12 años, es decir, el consentimiento de éstos es completamente irrelevante. No así en el caso de menores desde esa edad hasta los 18, donde el consentimiento prestado por el menor hace que no exista delito. No obstante, aun en estos casos, puede constituir un delito, aunque el menor haya prestado el consentimiento, si se demuestra que tal consentimiento se prestó mediante engaño o abusando de una situación de superioridad.

450. El artículo 12.1 de la Ley orgánica N° 13/1991 de 20 de diciembre del servicio militar, en cuanto a la edad de incorporación a la milicia señala:

"El año de referencia para el cumplimiento del servicio militar es aquel en el que se cumplen los 19 años de edad."

Se permite, no obstante, adelantar voluntariamente la incorporación en los 18 años (Real Decreto N° 1107/1993, de 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Reclutamiento).

451. Ver también epígrafe VIII.B.1 para el análisis de la responsabilidad penal de los menores de 12 a 18 años. En cuanto a los menores infractores de las leyes penales, la Ley orgánica N° 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores, como ya se expuso en el informe inicial (párrs. 12, 83 y 318 a 322), estableció una edad por debajo de la cual los menores no son responsables penalmente: los 12 años.

452. El nuevo Código Penal, aprobado mediante Ley orgánica N° 10/1995, de 23 de noviembre, en su artículo 19, eleva la edad de la responsabilidad criminal con arreglo al mismo a los 18 años, equiparándola a la edad de la mayoría civil. Sin embargo, queda exceptuada la entrada en vigor de este artículo 19 hasta que se promulgue la Ley orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que contemplará de manera global y actualizada todo lo que se refiera a la justicia juvenil, esto es, al tratamiento penal de los actos delictivos cometidos por menores de 18 años.

453. No existe en España la pena de reclusión perpetua ni la pena de muerte.

454. Por lo que se refiere a la edad mínima para solicitar asilo en España, el artículo 1 de la Ley N° 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (modificada por la Ley N° 9/1994, de 19 de mayo) reconoce "a los extranjeros el derecho a solicitar asilo", sin establecer limitación a este derecho por razón de la edad, y entendiendo por extranjero cualquier no nacional. Cuando los menores acceden al territorio español en compañía de alguno de sus progenitores, se acogen a la "extensión familiar del asilo" prevista por el artículo 10 de esta ley, la cual dispone que se les conceda asilo por extensión a los ascendientes y descendientes -menores dependientes- en primer grado del refugiado, así como a su cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad y convivencia.

455. En el caso de los solicitantes de asilo menores no acompañados o en situación de desamparo, el Real Decreto N° 203/1995, de 10 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley N° 5/1984 dispone en su artículo 15.4 que serán representados por su tutor legal durante la tramitación de sus expedientes de asilo y que dichas solicitudes de asilo se analizarán en conformidad con los convenios y recomendaciones internacionales aplicables al menor solicitante de asilo.

456. En situaciones intermedias, como la del menor que solicita asilo y accede al territorio español en compañía de algún pariente o amigo de sus padres, se aplica también la norma anteriormente descrita, prevista para los solicitantes de asilo menores no acompañados.

457. El artículo 211 del Código Civil establece que el internamiento por razón de trastorno psíquico de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí, aunque esté sometida a la patria potestad, requerirá autorización judicial. El internamiento de menores se realizará en todo caso en un establecimiento de salud mental adecuado a su edad, previo informe de los servicios de asistencia al menor.

458. En procedimientos judiciales civiles, sólo podrán comparecer en juicio los que estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles. Por los que no estén en este caso comparecerán sus representantes legítimos o los que deban suplir su incapacidad con arreglo a derecho. El menor emancipado puede por sí solo comparecer en juicio.

459. Los hijos no emancipados necesitarán habilitación para comparecer en juicio, pero no se necesitará habilitación para litigar el hijo con su padre o su madre.

460. En procedimientos penales, la Ley de enjuiciamiento civil establece que no podrán ejercitar la acción penal quienes no gocen de la plenitud de los derechos civiles, salvo por delito o falta cometidos contra su persona o bienes o las de cónyuges, ascendientes, descendientes, hermanos y afines.

461. La obligación de concurrir al llamamiento judicial para declarar como testigo alcanza también a los menores de edad.

462. En el caso de un menor de edad procesado por una causa penal, el juez instructor dispondrá para él la habilitación de procurador y abogado, a no ser que el mismo o su representante legal designen personas que merezcan su confianza para dicha representación y defensa.

463. La Ley N° 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, establece en el artículo 30 la capacidad de obrar ante las administraciones públicas en los siguientes términos:

"Tendrán capacidad de obrar ante las administraciones públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento juridicoadministrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de menores incapacitados cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos e intereses de que se trate."

464. Para poder formalizar un acogimiento familiar, el artículo 173 del Código Civil exige el consentimiento del menor, si ha cumplido 12 años. Igualmente, se necesita el consentimiento del menor que ha cumplido los 12 años para que pueda constituirse una adopción. Si es menor de esta edad, y tuviese suficiente juicio, deberá ser simplemente oído por el juez (artículo 177 del CC).

465. El acceso a la información registral sobre la filiación adoptiva constituye uno de los supuestos de publicidad restringida, de modo que una certificación literal de la inscripción de nacimiento sólo puede expedirse a los adoptantes y al adoptado mayor de edad, y a los terceros

que justifiquen un interés legítimo y obtengan la autorización especial previa del juez encargado del Registro Civil.

466. La Ley orgánica N° 1/1996, citada en los párrafos 172 y ss., reconoce el derecho de asociación a los menores de edad, sin señalar edades para su ejercicio. Únicamente señala que para que las asociaciones infantiles y juveniles puedan obligarse civilmente, deben nombrar un representante legal que tenga plena capacidad.

467. La Constitución española y, de forma específica en referencia a los menores de edad, la Ley orgánica N° 1/1996, reconocen a los menores de edad el derecho a la libertad de religión. La Constitución española establece el deber de los poderes públicos de garantizar el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. La Ley orgánica señala que los padres o tutores tienen el derecho y el deber de cooperar para que el menor ejerza esta libertad de modo que contribuya a su desarrollo integral.

468. En el ámbito general del Estado español, se prohíbe despachar o permitir el consumo de alcohol a menores de 16 años en los locales o establecimientos de recreo o espectáculos.

469. Está igualmente prohibida la venta o distribución de tabaco y bebidas alcohólicas en todos los centros escolares de los que sea titular el Ministerio de Educación y Cultura.

470. Algunas comunidades autónomas, en el ejercicio de competencias propias (políticas infantiles y juveniles, sanidad o comercio interior) han dictado normas que prohíben con carácter general la venta de bebidas alcohólicas a los menores. Esta prohibición la sitúan en los 16 años en unos casos, y en otros en los 18 años, por lo que es una cuestión que no tiene un tratamiento homogéneo en todo el territorio nacional.

471. En la legislación española coincide la edad mínima para el empleo (16 años) con la edad de terminación de la escolarización obligatoria.

472. No existen en la legislación española distinciones que estén basadas en el sexo al que pertenezca la persona menor de edad.

III. PRINCIPIOS GENERALES

A. La no discriminación (artículo 2) (Párrafos 25 a 32 de las orientaciones generales (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

a) La no discriminación en la Constitución española

473. En los párrafos 95 y 96 del informe inicial de España, ya se citó el artículo 14 de la Constitución española que estableció el principio de igualdad ante la ley sin discriminación alguna por cualquier condición o circunstancia personal o social. La Constitución hace un triple tratamiento del principio de igualdad.

- a) Este concepto aparece, en primer lugar, en el apartado 1 del artículo 1, como valor superior del ordenamiento jurídico;
- b) En segundo lugar, la Constitución dispone, con carácter general, el principio de no discriminación en el artículo 14, al establecer la igualdad ante la ley de los españoles "sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social."
- c) Por último, la igualdad se convierte en el apartado 2 del artículo 9 en principio transformador de la sociedad, pues:

"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social."

474. La doctrina y la jurisprudencia española interpretan estas distintas acepciones del principio de "igualdad", como una profundización del concepto tradicional de no discriminación.

La igualdad, además, constituye un límite a la actuación de los poderes públicos, que no pueden establecer discriminaciones y se convierte en una función de los poderes públicos, que deben llevar a cabo una política orientada a promover cambios sociales que beneficien a sectores sociales que se encuentren en condiciones desfavorables.

475. La conjunción de estos tres aspectos desemboca en la interdicción de una actuación discriminatoria, pero no en la prohibición de un tratamiento diferenciado de determinados ciudadanos o grupos sociales que lo requieran, con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad real, proclamado en el artículo 9.2 del texto constitucional.

476. No hay duda que el ordenamiento constitucional incluye a los menores, en lo que se refiere a los principios de no discriminación, puesto que los preceptos constitucionales relativos a la igualdad, están referidos a los ciudadanos con carácter general. La no discriminación, con carácter genérico, y la diferenciación en el tratamiento de determinadas situaciones, cuyo fin consiste en eliminar distinciones desfavorables, debidas al *status* social, económico, o de otra índole, constituyen pautas de actuación general, que inspiran el sistema jurídico español, y están especialmente orientadas a la protección de los sectores más débiles de la sociedad, como son especialmente los niños.

477. Por estas razones, en lo que se refiere a los motivos de no discriminación que declara el artículo 2 de la Convención ha de entenderse que todos quedan incluidos en el artículo 14 de la Constitución, en cuanto se establece la cláusula de no discriminación por cualquier "condición o circunstancia personal o social" además de las expresamente señaladas.

478. Estos principios se extienden al tratamiento jurídico de la filiación, pues la Constitución exige igualdad plena de los hijos e igualdad de las madres, respecto de los padres, sea cual sea su estado civil, así como la posibilidad de investigar la paternidad. Estos mandatos constitucionales se encuentran recogidos en el artículo 14, relativo a la igualdad, en el 32.1, que reconoce el

derecho a contraer matrimonio "con plena igualdad jurídica", y en el 39, al que se ha aludido en capítulos anteriores del informe, cuyo apartado 2 establece:

"los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley, con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad."

b) La no discriminación en la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor

479. Esta Ley, ya citada en la introducción del informe y en el epígrafe I.B, en su artículo 3 establece que:

"los menores gozarán de los derechos que les reconocen la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea Parte, especialmente la Convención y los demás derechos garantizados en el ordenamiento jurídico, sin discriminación alguna por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, deficiencia o enfermedad, religión, lengua, cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social [...] Los poderes públicos garantizarán el respeto de los derechos de los menores y adecuarán sus actuaciones a la presente ley y a la mencionada normativa internacional."

480. Este precepto, referido específicamente a los menores de edad, garantiza, dado su carácter de Ley orgánica, la no discriminación de los menores de edad en el ejercicio de sus derechos.

481. En su artículo 11 fija los principios de la acción de las administraciones públicas, las cuales:

"articularán políticas integrales encaminadas al desarrollo de la infancia a través de los medios oportunos. [...] e impulsarán] políticas compensatorias dirigidas a corregir las desigualdades sociales. En todo caso, el contenido esencial de los derechos del menor no podrá quedar afectado por falta de recursos sociales básicos."

c) La no discriminación en las leyes educativas

482. En la aplicación efectiva del principio de igualdad y de no discriminación, más allá de las declaraciones de carácter general, hay que tener en cuenta, especialmente, la importancia de la educación como medio destacado en la supresión de la discriminación. La Constitución española proclama en el artículo 27 el derecho de "todos" a la educación. Se trata, por tanto de un derecho genérico, pero, sobre todo, debe entenderse como un derecho de prestación por parte de los poderes públicos.

483. Como consecuencia de este precepto, la Ley orgánica N° 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación" señala en su artículo 1 el derecho a la educación de "todos los españoles", especificando que será obligatoria y gratuita para el "nivel de educación general básica", y proclama en el apartado 2 del artículo 1 el derecho a la educación y a "acceder a niveles superiores de educación", derecho que se ejercerá en función de las

"aptitudes y vocación, sin que en ningún caso el ejercicio de este derecho esté sujeto a discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia del alumno."

484. Por otra parte, en su preámbulo, la Ley orgánica N° 1/1990 de ordenación general del sistema educativo, pone de manifiesto la importancia de la educación como instrumento para eliminar la discriminación, pues permite:

"...avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad, sean éstas por razón de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión, tengan un origen familiar o social, se arrastren tradicionalmente o aparezcan continuamente con la dinámica de la sociedad."

485. Esta ley, en el apartado 3 c) del artículo 2, considera, entre los principios en los que se desarrollará la actividad educativa:

"la efectiva igualdad de derechos entre los sexos, el rechazo a todo tipo de discriminación, y el respeto a todas las culturas."

486. El título V de dicha ley "de la compensación de las desigualdades en la educación" establece medidas precisas acerca de la educación compensatoria. El artículo 64 ordena a las administraciones educativas que garanticen, cuando sea necesario:

"... las condiciones más favorables para la escolarización, durante la educación infantil, de todos los niños cuyas condiciones personales, por la procedencia de un modelo familiar de bajo nivel de renta, por su origen geográfico o por cualquier otra circunstancia, supongan una desigualdad inicial para acceder a la educación obligatoria y para progresar en los niveles posteriores."

487. Se disponen, además, otras medidas que aseguren el acceso a una educación de calidad, en todos los niveles de enseñanza, a los niños en condiciones desfavorables. Así, el apartado 3 del artículo 65 exige a las administraciones educativas que doten:

"... a los centros cuyos alumnos tengan especiales dificultades para alcanzar los objetivos generales de la educación básica debido a sus condiciones sociales, de los recursos humanos y materiales necesarios para compensar esta situación."

Este precepto afirma, también que "la organización y programación docente de estos centros se adaptará a las necesidades específicas de los alumnos".

488. El Real Decreto N° 1174/1983, de 27 de abril, sobre educación compensatoria, constituye una disposición de carácter reglamentario, dedicada a establecer medidas concretas, orientadas a eliminar las desigualdades en las se encuentran determinadas personas ante el sistema educativo, ya sea por razones económicas, sociales, de lugar de residencia, o cualquiera otra. Con el objeto de hacer frente a esta realidad, la educación compensatoria se proyecta en el sistema jurídico español como una garantía, que asegura el ejercicio pleno del derecho a la educación a los sectores desfavorecidos. En consecuencia, dicho decreto dispuso un programa de educación compensatoria, que se ha introducido plenamente a lo largo de los últimos años, y que permite, a estos fines, la firma de convenios entre el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas

que, teniendo plena competencia en materia de educación, deseen participar en los programas de educación compensatoria. El artículo 1 de este decreto señala que el programa de educación compensatoria se desarrollará:

"en beneficio de aquellas zonas geográficas o grupos de población que por sus especiales características requieren una atención educativa preferente."

489. Por último, la Ley N° 1/1990 recuerda el compromiso de los poderes públicos en la protección de los niños, al disponer en el apartado 4 del artículo 65 que:

"con el objeto de asegurar la educación de los niños, las administraciones públicas asumirán subsidiariamente su cuidado y atención cuando las familias se encuentren en situaciones que les impidan ejercer sus responsabilidades."

d) La no discriminación en la atención de salud

490. La Ley general de sanidad N° 14/1986, de 25 de abril, en su artículo 16 establece que

"las normas de utilización de los servicios sanitarios serán iguales para todos, independientemente de la condición en que se acceda a los mismos..."

En su artículo 10 establece, como ya se citó en el párrafo 24.1.4 a), que:

"todos tienen los siguientes derechos con respecto a las distintas administraciones públicas sanitarias: 1. Al respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad, sin que pueda ser discriminado por razones de raza, de tipo social, de sexo, moral, económico, ideológico, político o sindical."

Por su parte, el artículo 12 establece que:

"los poderes públicos orientarán sus políticas de gasto sanitario en orden a corregir desigualdades sanitarias y garantizar la igualdad de acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio español, según lo dispuesto en los artículos 9.2 y 158.1 de la Constitución."

e) La no discriminación en el Código Civil

491. También en el informe inicial se citaron algunas reformas legislativas realizadas para ajustar la legislación interna al principio constitucional.

492. Así, para dar cumplimiento al mandato constitucional, orientado a erradicar toda discriminación desde el nacimiento, el Código Civil sufrió diferentes modificaciones. La "Ley N° 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil, en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio, suprimió, como ya se dijo en el informe, la distinción entre filiación legítima e ilegítima y sus subdivisiones. Así, según lo dispuesto en el artículo 108 del Código Civil sólo puede hablarse de "filiación por naturaleza o por adopción".

"La filiación puede tener lugar por naturaleza y por adopción. La filiación por naturaleza puede ser matrimonial y no matrimonial. Es matrimonial cuando el padre y la madre están casados entre sí.

La filiación matrimonial y la no matrimonial, así como la adoptiva, surten los mismos efectos, conforme a las disposiciones de este Código."

493. Además, los efectos de la filiación se producen desde que ésta tiene lugar, incluso con efectos retroactivos:

"siempre que la retroactividad sea compatible con la naturaleza de aquéllos y la Ley no dispusiere lo contrario." (Artículo 112 del Código Civil.)

494. Posteriormente y en la misma línea, la Ley N° 11/1990, de 15 de octubre, sobre reforma del Código Civil en aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo, modificó algunos preceptos de este cuerpo legal en los que para determinar la eficacia de ciertas relaciones y situaciones jurídicas, se atendía a criterios que, a juicio del legislador, encerraban o una preferencia o un trato inadecuado por razón del sexo. En este sentido, ya se destacó en el informe inicial la importante modificación sufrida por el artículo 159 del Código Civil que pasó de atribuir preferentemente a la madre el cuidado de los hijos menores de 7 años a dejar en manos del juez el resolver, atendiendo siempre al beneficio de los hijos, qué progenitor debe cuidar a los hijos menores de edad.

f) La no discriminación de los extranjeros

495. Respecto a las medidas existentes para garantizar el respeto de los derechos enunciados en la Convención a los niños extranjeros o apátridas sin discriminación de ninguna clase, es importante tener en cuenta lo establecido por el Real Decreto N° 155/1996, de 2 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley orgánica N° 7/1985, de 1° de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España.

496. Este reglamento, en su artículo 12, se remite expresamente a la necesidad de que los menores extranjeros sean tratados conforme a la Convención. Asimismo recuerda que tendrán derecho a la educación conforme a la Ley orgánica N° 1/1990 de ordenación general del sistema educativo, y a la asistencia sanitaria y demás prestaciones sociales de conformidad con la Convención.

497. El derecho a la educación queda recogido en nuestras leyes para todos los niños extranjeros independientemente de su situación de legalidad o ilegalidad en España (así, el artículo 12 del reglamento y el 10.3 de la Ley N° 1/1996).

498. Por lo que se refiere al derecho a la salud, el citado reglamento reconoce el derecho a la asistencia sanitaria de todos los menores extranjeros. La Ley N° 1/1996 establece que tienen dicho derecho los menores extranjeros cuando se encuentren en situación de riesgo o tutelados por la administración pública (art. 10.3), y aunque no establece expresamente ese derecho para los menores extranjeros fuera de esas circunstancias, una interpretación de esta ley en el sentido de que no tendrían derecho a la asistencia sanitaria sería contraria a la Convención y hemos de

recordar que la Constitución española obliga ante un conflicto de ese tipo a aplicar la Convención (artículo 96.1 *in fine* de la Constitución, ya analizado en el capítulo I del informe).

499. Más en concreto, respecto de los menores extranjeros "en situación de desamparo", el artículo 13 del mencionado reglamento garantiza que éstos sean encomendados a los servicios de protección de menores de la comunidad autónoma correspondiente. Asimismo los excluye de las posibilidades de expulsión previstas en el artículo 26.1 de la Ley orgánica Nº 7/1985, les otorga -a instancia del órgano que ejerce la tutela- un permiso de residencia y, si carecen de documentación, dispone que sean documentados de acuerdo con el artículo 63 del propio reglamento.

500. Con anterioridad a la aprobación del vigente reglamento, los menores extranjeros en situación de desamparo se encontraban en no pocas ocasiones en situación de "ilegalidad" según el derecho español. La situación actual constituye un importante avance en la defensa de los derechos de los menores extranjeros en desamparo, ya que, aunque con anterioridad la protección estatal subsanaba los problemas derivados de esa ilegalidad mientras eran menores, no evitaba las dificultades que la situación acarrea una vez que cumplían la mayoría de edad.

501. Quizá la más importante aportación de este reglamento respecto a la integración de los extranjeros en España, consiste en la creación del permiso de residencia "permanente".

502. Uno de los supuestos para la concesión de dicho permiso permanente es el aplicable a quienes al llegar a la mayoría de edad hayan estado bajo la tutela de una entidad pública española durante los tres años inmediatamente anteriores y consecutivos (artículo 52.2 e) del Reglamento), lo cual constituye una oportunidad para la integración sociolaboral.

503. Por lo que se refiere a los menores extranjeros que solicitan asilo, y de acuerdo con la Ley Nº 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado (modificada por la Ley Nº 9/1994, de 19 de mayo), ya se ha hecho un comentario en el capítulo II del informe.

504. Puede distinguirse entre los que se acogen a la solicitud de asilo de alguno de sus progenitores a través de la cláusula de la "extensión familiar" (artículo 10 de la Ley Nº 5/1984) y los menores que solicitan asilo ellos solos, los cuales quedan dentro del tratamiento dispensado por el artículo 15.4 del Real Decreto Nº 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley Nº 5/1984, además de la normativa relativa a los menores extranjeros en general (artículo 12 del Reglamento de Ejecución de la Ley orgánica Nº 7/1985) y a los menores en situación de desamparo (artículo de este mismo reglamento).

505. En cuanto a los menores extranjeros incluidos en la solicitud de asilo de sus padres, la presentación de la solicitud por sus padres supone la permanencia provisional de los menores (o el acceso al territorio español si los niños no han acompañado a los padres en su viaje), la garantía de la no devolución ni expulsión, y cuando el progenitor o progenitores carezcan de medios económicos, el derecho a beneficiarse de los servicios sociales, educativos y sanitarios prestados por las administraciones públicas competentes (artículos 11, 12 y 15 del Reglamento de aplicación de la Ley Nº 5/1984).

506. En cuanto a los menores refugiados por haberse resuelto favorablemente la solicitud de sus progenitores, en la cual quedaban ellos incluidos debido a la citada figura de "extensión familiar", el Reglamento de aplicación de la Ley Nº 5/1984 establece que la autoridad competente habrá de expedir un documento de identidad que habilitará "al refugiado y a los dependientes o familiares a quienes se haya reconocido la extensión familiar para residir en España y desarrollar actividades laborales..." (artículo 29.2 del reglamento) y, si el refugiado no dispusiera de trabajo o medios económicos para atender sus necesidades o las de su familia (artículo 30 del reglamento), podrán también beneficiarse de los servicios sociales, educativos y sanitarios prestados por las administraciones públicas competentes (artículo 15.1 del reglamento).

507. Los casos de solicitantes de asilo menores solos o acompañados de personas que no son sus padres quedan contemplados por el artículo 15.4 del Reglamento de aplicación de la Ley Nº 5/1984, por la normativa relativa a los menores extranjeros en general (artículo 12 del Reglamento de ejecución de la Ley orgánica Nº 7/1985) y a los menores en situación de desamparo (artículo 13 del mismo reglamento). Son encomendados a los servicios de protección de menores de la comunidad autónoma correspondiente, poniéndose sus casos en conocimiento del ministerio fiscal, entendiéndose que "en ningún caso, estos menores podrán ser objeto de medidas de expulsión" y se les otorga -a instancia del órgano que ejerce la tutela- un permiso de residencia y, si carecen de documentación, son documentados de acuerdo con el artículo 63 del propio reglamento. Por supuesto, como menores extranjeros se benefician también de la aplicación del artículo 12 del Reglamento de ejecución de la Ley orgánica Nº 7/1985, el cual le garantiza sus derechos conforme a la Convención. Además, de acuerdo con el artículo 15.4 del Reglamento de aplicación de la Ley Nº 5/1984, el tutor que legalmente se les asigne a dichos menores, les representa durante la tramitación del expediente de la solicitud de asilo, la cual debe atenerse a los criterios contenidos en los convenios y recomendaciones internacionales aplicables al menor solicitante de asilo.

508. Como puede verse, la normativa española sobre derecho de asilo no contiene excesivas especificidades en relación con la obligación recogida en el artículo 22.1 de la Convención que obliga a los Estados Parte a adoptar medidas adecuadas para que el niño solicitante de asilo o refugiado, tanto si se encuentra solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, reciba la protección y asistencia precisa para disfrutar los derechos de la citada Convención.

509. La reciente resolución del Consejo de la Unión Europea sobre menores no acompañados nacionales de países terceros (97/c 221/03 DOCE, 19.7.97) regula las particularidades que debe presentar el procedimiento de asilo en el caso de menores no acompañados.

510. Esta resolución reconoce el derecho de los menores no acompañados a solicitar asilo, la necesidad de que los Estados tramiten sus solicitudes por un procedimiento de urgencia, así como de que las entrevistas a los niños las realicen funcionarios con experiencia y cualificación, siendo importante que éstos últimos reciban previamente una formación especial y debiéndose tener también en cuenta la posibilidad de que el conocimiento del niño de las condiciones imperantes en su país de origen, sea limitado.

511. En todo caso, la resolución sólo obliga a los Estados miembros de la Unión Europea a tener presente su contenido en el momento de acometer alguna modificación a la legislación

interna sobre asilo y a "esforzarse al máximo" (obligación de comportamiento, no de resultado), para incorporar en los ordenamientos internos de los Estados miembros, los principios contenidos en la resolución antes del comienzo de 1999.

g) La no discriminación en otras normas

512. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966, ratificado por España en 1985, como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ambos citados en el párrafo 16 del informe, recogen en su articulado la necesidad de que los Estados Partes respeten y garanticen a todos los individuos en su territorio los derechos reconocidos en los respectivos convenios, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (artículo 2.1 del Pacto y, en términos semejantes, artículo 14 del Convenio).

513. Lo relevante de estas disposiciones no está tanto en sus respectivos enunciados como en el hecho de que tanto el Protocolo Facultativo al mencionado Pacto, del que España es Parte, como los mecanismos del Convenio, proporcionan al individuo que considera sus derechos vulnerados la posibilidad de realizar comunicaciones ante el Comité de Derechos Humanos -en el caso del Pacto- y de plantear verdaderas demandas ante la Comisión y el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, para el caso del Convenio. Como se ha señalado en el párrafo 16 del informe, todas las demandas podrán plantearse ante el Tribunal, ya que en noviembre de 1998 entra en vigor el Protocolo Adicional N° 11 que así lo dispone.

514. En todo caso debe observarse que ninguno de los dos artículos citados (el 2.1 del Pacto y el 14 del Convenio) recoge el derecho a no ser discriminado por razón de la raza, color, sexo, idioma, religión y otras causas citadas, sino que establece tan sólo el derecho a no ser discriminado por dichos motivos en la aplicación del resto de los derechos reconocidos por cada convenio en cuestión, muchos de ellos comunes a la Convención (derecho a la vida, a no ser sometido a tortura, a la libertad y seguridad, a la libertad de conciencia y religión, a la asociación y reunión pacífica y otros). El propio texto de la Convención, en su artículo 2.1 sobre no discriminación, se refiere sólo a la prohibición de discriminar en el disfrute de los derechos de la infancia según la Convención.

515. En el Convenio, aparte del artículo 14 ya citado, no hay referencias a la no discriminación en sí misma, pero en el Pacto, sí las hay.

516. El artículo 24.1 del Pacto establece que "todo niño" tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia, como de la sociedad y del Estado. El artículo 24 continúa reconociendo el derecho de cada niño a ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento y su derecho a tener un nombre, así como a adquirir una nacionalidad. El artículo 26 reconoce que todos somos iguales ante la ley y tenemos derecho sin discriminación a igual protección de ésta, la cual habrá de protegernos contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, etc. Es importante caer en cuenta que los presentes artículos no sólo protegen de la "discriminación vertical", o sea la proveniente de los poderes públicos, sino lo que

es también muy relevante, de la "discriminación horizontal", es decir, la que pudiera venir de la sociedad, instituciones privadas, etc.

517. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 21 de diciembre de 1965, de la que España es Parte, garantiza la no discriminación racial "en todas sus formas" y en particular en el disfrute de determinados derechos (derechos procesales, derechos políticos, derechos civiles -derecho a la nacionalidad, matrimonio, libertad de pensamiento, conciencia y religión, opinión y expresión, reunión y asociación pacífica-, derechos económicos y sociales -trabajo, salud, educación, cultura y otros-).

518. Esta Convención crea un Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ante el que los Estados Partes se comprometen a presentar informes sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que se vayan adoptando para hacer efectivas las disposiciones de la misma. El Comité podrá hacer recomendaciones basadas en el contenido de los informes. Esta Convención prevé que cualquier Estado Parte pueda someter a la consideración del Comité su opinión sobre el incumplimiento por otro Estado Parte de cualquier disposición de la Convención, pero, además, dispone también que cualquier Estado Parte pueda declarar que reconoce la competencia del Comité para examinar comunicaciones individuales sobre el deficiente cumplimiento de la Convención. Sin embargo, España no ha realizado declaración alguna con respecto al artículo 14 sobre reconocimiento de la competencia del Comité para estudiar comunicaciones individuales.

519. En el marco de las relaciones laborales, el Real Decreto legislativo N° 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en su artículo 16 establece que las oficinas de colocación garantizarán, en su ámbito de actuación, el principio de igualdad en el acceso al empleo, no pudiendo establecer discriminación alguna basada en motivos de raza, sexo, edad, estado civil, religión, opinión política, afiliación sindical, origen, condición social y lengua dentro del Estado. El artículo 17 establece un principio general de no discriminación, que supone una aplicación específica de lo ya contenido en el artículo 14 de la Constitución.

520. En lo que respecta a los menores, es de destacar el Real Decreto N° 2015/97 de 26 de diciembre que, por vez primera, fija un Salario Mínimo Interprofesional (SMI) de igual cuantía para los trabajadores mayores y menores de 18 años, poniendo fin a una distinción que resultaba sumamente discutible, ya que el rendimiento efectivo de un joven de 16 años no tiene por qué ser inferior al de uno de 18 ó 19 y, en cambio, el tiempo que pueda invertirse en formación en el caso de un trabajador menor ya es tenido en cuenta para fijar el salario, que se establece en proporción al tiempo de prestación real de servicios, de acuerdo con lo que disponen las normas sobre contratos formativos.

521. En el ámbito del ordenamiento juridicopenal existen medidas tendentes a impedir y combatir la discriminación con carácter general, sin que podamos hablar de medidas en lo relativo a los menores.

522. Dentro de estas medidas, la más genérica es la contenida en el artículo 22.4 del Código Penal según el cual es una circunstancia que agrava la responsabilidad criminal la comisión del hecho delictivo por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo u

orientación sexual, o la enfermedad o minusvalía que padezca. La agravante de motivos discriminatorios es aplicable a todas las conductas sancionadas como delito por la legislación penal, salvo aquellas en las cuales ya esté contemplada la motivación discriminatoria de una manera específica.

523. Además de esta previsión genérica tendente a erradicar la discriminación de todo tipo, el legislador español ha establecido dos delitos concretos que se refieren a conductas discriminatorias.

524. El primero de ellos se halla recogido en el artículo 510.1 del Código Penal, que considera constitutiva de delito la conducta de incitar a la discriminación, al odio o la violencia contra grupos o asociaciones, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía, amenazando dicha conducta con una pena de prisión de 1 a 3 años y multa de 6 a 12 meses.

525. La otra previsión concreta que trata de evitar la discriminación es la contenida en el artículo 515.5 del Código Penal según el cual se considera ilícita toda asociación que promueva o incite a la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos, asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía. El artículo 516 del Código Penal sanciona a los fundadores, directores y presidentes de dichas asociaciones con penas de prisión de 2 a 4 años, multa de 12 a 24 meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de 6 a 12 años, y a los miembros activos de las mismas con pena de prisión de 1 a 3 años y multa de 12 a 24 meses.

526. La Ley N° 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva N° 89/552/CEE, en su artículo 17 establece que:

"las emisiones de televisión no incluirán programas ni escenas o mensajes de cualquier tipo que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, ni programas que fomenten el odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social."

h) Otras medidas

527. La sentencia del Tribunal Constitucional N° 67/1998, de 18 de marzo de 1998, ya citada en otros párrafos del informe (13 y 15), dictada en recurso de amparo N° 109/95, por un caso de impago de la pensión de alimentos, y que entre sus argumentos jurídicos cita la Convención sobre los Derechos del Niño, declara el principio de no discriminación de los niños por razón de su nacimiento.

528. En 1993, la demandante había presentado una denuncia ante el juzgado contra el padre de su hija por impago de la pensión de alimentos, a la que se había obligado a pagar en un procedimiento de jurisdicción voluntaria (y no a consecuencia de una separación, divorcio o nulidad matrimonial).

529. El padre fue absuelto, ya que el precepto penal entonces vigente (artículo 487 *bis* del Código Penal antiguo) castigaba "al que dejare de pagar durante tres meses consecutivos o seis meses no consecutivos cualquier tipo de prestación económica en favor de su cónyuge o de sus hijos, establecida en convenio judicialmente aprobado o en resolución judicial, en los supuestos de separación legal, divorcio o declaración de nulidad de matrimonio".

530. Al tratarse de un hijo extramatrimonial, la prestación económica no derivó de uno de estos supuestos, y por tanto, en aplicación del principio de legalidad penal, también consagrado constitucionalmente, no se podía estimar la comisión de tal delito.

531. La madre fundamenta el recurso de amparo en la vulneración del derecho fundamental de su hija a la no discriminación por razón de su nacimiento y el tribunal estima que el legislador incurrió en esta discriminación al omitir a los hijos extramatrimoniales cuando optó por otorgar a los hijos una protección reforzada por la vía penal de su derecho a ser asistidos por sus progenitores.

532. El programa de prevención del racismo y de la intolerancia es fruto del convenio entre el Instituto de la Juventud del Ministerio de Asuntos Sociales, el Ministerio de Educación y la Universidad Complutense de Madrid, en 1994, y estuvo dirigido a jóvenes de 15 a 18 años. El programa se inició con un curso de posgrado para profesores que posteriormente actuaron como agentes educativos en los centros escolares en los que se desarrolló el programa.

533. En 1996 se publicaron y difundieron las *Unidades de Trabajo* que se utilizaron como material didáctico y que incluyen contenidos sobre violencia, racismo e intolerancia, los jóvenes, el pueblo gitano, inmigrantes y refugiados y derechos humanos. En 1997 se realizaron cursos de formación de mediadores para la aplicación y desarrollo del programa tanto en la educación formal como no formal, mediante asociaciones de jóvenes.

534. Durante 1994 se estableció el Comité Nacional para la Campaña europea de la juventud contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia "Somos diferentes, somos iguales", que presidió el Presidente del Gobierno y que estuvo formado por 85 miembros procedentes de las administraciones públicas, del Consejo de la Juventud de España y de las comunidades autónomas, organizaciones no gubernamentales de inmigrantes y de minorías, otras instituciones culturales y sociales y personalidades del mundo de la cultura, la política y el deporte.

535. En 1995 se desarrollaron numerosas actividades y se crearon los comités autonómicos y locales. Las actividades se apoyaron con un importante esfuerzo de difusión de la iniciativa, en la elaboración de diferentes publicaciones y de una guía de campaña. Algunos materiales han sido editados, además de en las lenguas oficiales, en romaní y en árabe.

536. Al término de la campaña, se realizó un seminario de evaluación en el que se elaboraron unas recomendaciones, entre las que destaca la continuidad de las actividades contra toda forma de racismo e intolerancia.

537. En 1996 se clausuró formalmente la campaña y se publicó una guía de recursos documentales, los materiales didácticos de la campaña, un video didáctico y la memoria de la campaña.

538. Como consecuencia de la resolución del Consejo de la Unión Europea de 23 de julio de 1996, se creó, por Real Decreto de 13 de enero de 1997, el Comité Español para el Año Europeo contra el Racismo, como órgano estatal encargado de promover y coordinar las acciones relacionadas con la celebración del año.

539. El programa de actividades incluyó iniciativas de información y sensibilización, seminarios y conferencias, estudios y publicaciones, apoyo a actividades de organizaciones no gubernamentales y otras actividades.

540. El Comité, a través de un manifiesto, se pronunció públicamente contra el racismo y cualquier forma de intolerancia, rechazo, discriminación o exclusión, y se comprometió a apoyar la lucha contra las ideologías y prácticas que promuevan la discriminación y la tensión entre grupos de diferentes raíces étnicas, culturales, nacionales, sociales o prácticas religiosas o sexuales.

541. De 1993 a 1997 se han financiado actividades de las organizaciones no gubernamentales, especialmente de juventud, dirigidas a la lucha contra el racismo y la xenofobia y a promover actitudes positivas hacia la diferencia y la convivencia.

542. Reducción de las disparidades económicas, sociales y geográficas y eliminación de la discriminación. En el epígrafe J del capítulo I se citaron el Programa de Exclusión Social y el Plan de Desarrollo Gitano que incluyen medidas tendentes a promover la equidad en el acceso a los recursos y la prevención y la lucha contra la discriminación.

543. Por otra parte, la existencia en España de un sistema nacional de salud (ver capítulo VI del informe), de un sistema educativo (ver capítulo VII del informe) y de un sistema público de servicios sociales (ver epígrafe B.3 de la introducción), todos ellos de carácter público, universal y gratuito tiene sin duda un papel central en la garantía de la equidad para la reducción de las desigualdades.

544. Todas las medidas citadas y analizadas anteriormente son aplicables obviamente en lo referente a la no discriminación para con las niñas, toda vez que una de las causas siempre citadas sobre no discriminación es el sexo. Además, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos citado antes, en su artículo 3, especifica que los Estados Partes se comprometen a garantizar "a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos" enunciados en el citado Pacto.

545. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, entre otras muchas obligaciones, recoge la de:

"garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos." (art. 5)

546. De igual manera cabe destacar las obligaciones en materia de no discriminación de las jóvenes en el acceso a la educación (art. 10).

547. Es importante considerar que contrariamente al Comité creado por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el que instituye la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aunque también recibe informes sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que se vayan adoptando para hacer efectivas las disposiciones de la Convención, no prevé ni la posibilidad de que un Estado Parte aluda al incumplimiento por otro Estado Parte de la Convención, ni menos aún la de presentar comunicaciones individuales sobre el deficiente cumplimiento de la Convención. Ello muestra como la comunidad internacional es mucho más reacia a adquirir compromisos en materia de no discriminación sexual que en cuanto a la no discriminación por razón de la raza. Esta idea queda corroborada por las declaraciones y reservas que realizan a la Convención los diferentes Estados contratantes.

548. En lo que concierne a la legislación penal, la discriminación contra las mujeres no aparece especialmente consignada en el Código Penal, aunque existe una previsión acerca de la discriminación de la mujer en el trabajo en el artículo 314 del mismo. Este artículo sanciona, entre otras conductas, a quien produzca una grave discriminación en el empleo, público o privado contra alguna persona por razón de su sexo, si no restablece la situación de igualdad ante la ley tras requerimiento o sanción administrativa, reparando los daños que se hayan derivado. Este delito está castigado con pena de prisión de 6 meses a 2 años o multa de 6 a 12 meses.

549. El II Plan de Oportunidades de las mujeres (1993-1995), desarrollado por el Instituto de la Mujer del Ministerio de Asuntos Sociales, incluye varias medidas que afectan a las niñas y a las adolescentes:

- a) Modificación en los impresos y folletos administrativos de los elementos sexistas o discriminatorios que aún perduran;
- b) Promoción de la participación equitativa de las mujeres en los procesos de elaboración y transmisión del conocimiento: elaboración y difusión de programaciones curriculares en todas las áreas de la educación infantil, primaria y secundaria, producción de materiales didácticos, formación del profesorado, fomento de la práctica deportiva, fomento de la investigación, conforme a los principios de educación no sexista y de coeducación;
- c) Difusión de una imagen de las mujeres y de las niñas ajustada a su realidad social: elaboración de recomendaciones para los medios de comunicación social, campañas de sensibilización de la opinión pública;
- d) Programas de prevención del embarazo en adolescentes.

550. El III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres (1997-2000) continúa las líneas desarrolladas por los planes anteriores.

551. En materia laboral, son diversos los esfuerzos que pueden encontrarse para superar las diferencias entre hombres y mujeres. En este sentido, el III Plan para la Igualdad de Oportunidades establece, dentro de diez áreas de acción preferente, la relativa a la economía y empleo, indicando la necesidad de lograr una mayor incorporación de la mujer al mercado laboral. Este objetivo trata de conseguirse a través de diversos medios, entre ellos las medidas

de fomento de empleo para colectivos con dificultades que se articulan en la normativa autonómica así como las facilidades y subvenciones que se ofrecen a las mujeres para creación de estructuras empresariales.

552. El artículo 28 del Real Decreto legislativo N° 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, se refiere a la igualdad remunerativa entre hombres y mujeres. Este asunto ha sido objeto de matización por diversas resoluciones jurisprudenciales. Una reciente sentencia del Tribunal Constitucional (147/95) establece que el empresario deberá pagar idéntico salario a hombres y mujeres por un "trabajo de igual valor", resultando igualmente disconforme a derecho que en una empresa la media de las retribuciones del personal femenino resulte claramente inferior a la de la plantilla masculina.

553. Por otra parte, el capítulo IV *bis* de la Ley general de seguridad social establece que la prestación por maternidad podrá ser disfrutada indistintamente por hombres y mujeres y, en este mismo sentido, el artículo 48 del citado real decreto legislativo N° 1/1995 recoge que el permiso por maternidad podrá ser solicitado tanto por el padre como por la madre. Según el artículo 463 de este mismo real decreto, la excedencia por cuidado de hijos por tres años se reconoce a los trabajadores, hombres o mujeres.

554. Por lo que se refiere a la información sobre la situación de la infancia afectada por estas situaciones, ver epígrafe H del capítulo I del informe.

2. Medidas de ámbito autonómico

555. La legislación de las comunidades autónomas referida en el epígrafe I.B establece preceptos orientados a asegurar la no discriminación por cualquier motivo o condición, ya sea del propio menor, de su familia o de sus representantes legales y a establecer medidas de prevención y de eliminación.

556. Establece asimismo medidas tendentes a promover la igualdad como un principio vinculante en varios niveles de la actuación de las administraciones públicas, y de manera expresa en la organización y funcionamiento de las instituciones de protección de menores dependientes de las comunidades autónomas, sean gestionadas directamente por la administración autonómica o por entidades colaboradoras, y en las cuales no podrá existir discriminación o diferencia de trato alguno que afecte a los derechos del menor. Los organismos gubernamentales e independientes citados en el epígrafe I.H tienen, entre sus objetivos, asegurar el respeto al principio de no discriminación.

557. Algunas comunidades autónomas han optado por no recoger expresamente en las leyes relativas a la protección de menores la no discriminación, limitándose a invocar la aplicación, en su ámbito territorial, de la Constitución y de la Convención, mientras que otras recogen expresamente en su legislación el principio de no discriminación, a la vez que recuerdan que tal principio se proclama en los textos legales señalados.

558. Aquellas comunidades autónomas que recogen expresamente en sus leyes el principio de no discriminación lo hacen en términos similares a los del artículo 3 de la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor.

559. Como ya se ha indicado en el capítulo I del informe, las leyes de infancia de las comunidades autónomas, además de las leyes que regulan las prestaciones de servicios sociales, así como los planes referidos en el epígrafe I.G, establecen que las administraciones autonómicas garantizarán el régimen y las cuantías de las ayudas a los menores y su familia, del tipo de los ingresos de integración, o de solidaridad para atender a situaciones de carencia o insuficiencia de recursos económicos para el sostenimiento, educación y formación integral de los menores, paliando así situaciones de desigualdad social.

560. Algunas de las leyes de infancia autonómicas se refieren expresamente a la no discriminación de los menores extranjeros que tengan su domicilio o se hallen eventualmente en el territorio de la comunidad autónoma, en términos similares a los referidos en las medidas de ámbito estatal, subrayando, como obligación de los poderes públicos, el de garantizar la igualdad de oportunidades de los hijos de los inmigrantes y su acceso a todas las instituciones y los recursos sociales disponibles.

561. En relación con los derechos de los inmigrantes, algunas comunidades autónomas, como es el caso de Aragón, han puesto en marcha planes de integración social de los inmigrantes, coordinados con los ayuntamientos en los cuales se instalan los inmigrantes. El Instituto de Servicios Sociales de la región de Murcia dispone de un servicio de intérpretes para facilitar la comunicación con los menores y familiares extranjeros. Recientemente se ha creado en Cataluña un Servicio de Atención y Acogida Especializado en Menores Inmigrantes dedicado especialmente a atender a menores procedentes del Magreb.

562. En las comunidades autónomas se creó en su momento el correspondiente Comité para el Año Europeo contra el Racismo 1997, con representantes institucionales, representantes de las organizaciones no gubernamentales especializadas en la lucha contra el racismo y representantes de los colectivos más directamente afectados, de acuerdo con las orientaciones y objetivos señalados por el Comité Español para el Año Europeo contra el Racismo citado antes.

563. En algunas comunidades autónomas se han desarrollado, en colaboración con organizaciones no gubernamentales, programas específicos contra el racismo y la xenofobia y para la integración escolar y social de las personas y grupos marginados y de los niños y adolescentes inmigrantes. Algunas de las leyes de infancia establecen expresamente que las administraciones públicas promoverán programas para combatir las actitudes racistas y sexistas que se dan en la sociedad.

564. Instituciones del tipo de los Centros de Acción Social creados en Castilla y León encaminadas a la atención a personas discriminadas se orientan a conseguir la incorporación al mercado de trabajo de personas y colectivos marginados, "mediante la adecuada capacitación profesional", a desarrollar "programas de animación comunitaria tendentes a propiciar la integración cultural y social de las personas y colectivos discriminados", a "promover el asociacionismo con fines formativos e integradores", a "desarrollar programas tendentes a modificar conductas discriminatorias y segregantes" y a "colaborar en la coordinación" de otros programas que tiendan a "integrar socialmente a grupos y personas determinadas".

565. En la línea de favorecer la integración social y laboral de los adolescentes que han fracasado en la escuela, se han desarrollado actuaciones como el Programa de Inserción Sociolaboral, de Madrid.

566. De acuerdo con el Plan Integral de Minorías Étnicas de Castilla y León, desde hace siete años se vienen desarrollando programas de carácter integral dirigidos al colectivo gitano, con actuaciones específicas de prevención y eliminación de las conductas sociales racistas. En otras comunidades autónomas se desarrollan programas similares de carácter integral dirigidos a garantizar la igualdad de oportunidades de este colectivo, elevar su nivel de vida, prevenir la exclusión social y facilitar su inserción sociolaboral, teniendo en cuenta el fuerte arraigo que, en algunas zonas, tienen los comportamientos discriminatorios y de exclusión contra la minoría gitana, con el agravante del impacto que la drogodependencia tiene en algunos grupos de la población gitana. En dichos programas, de ámbito municipal, se hace especial hincapié en la educación y en la lucha contra el absentismo y el fracaso escolar.

567. Desde la Junta de Castilla y León se ha cofinanciado en los ejercicios 1996 y 1997 el Programa HORIZON de atención al colectivo inmigrante, en el cual las medidas de sensibilización social adquieren un papel fundamental para facilitar la integración de los inmigrantes y evitar el rechazo social y las conductas xenófobas.

568. En la Comunidad Valenciana, está previsto un plan de desarrollo integral que, respetando la cultura e idiosincrasia de las minorías étnicas, propicie su integración social, desde las fases educativas iniciales hasta la fase laboral. En la fase educativa de este plan, se luchará principalmente contra el absentismo escolar y toda forma de discriminación. En la fase laboral se requerirá al Gobierno valenciano para el fomento del empleo.

569. Entre las actuaciones del Plan Integral de Apoyo a la Familia, de Galicia, figura la atención especial a la infancia en el medio rural, a través del Programa *Preescolar na casa*.

570. En el ámbito específico de las drogodependencias que afectan a la población infantil y adolescente, la Ley Nº 2/1996, de 8 de mayo, sobre drogas, de Galicia establece, en sus artículos 7 y 8, que la administración autonómica velará por el establecimiento de programas preventivos de carácter comunitario a fin de incrementar la solidaridad social y una valoración positiva de la salud y bienestar individual y colectivo, potenciando la disminución de desigualdades sociales y factores de marginación favorecedores del consumo de drogas.

571. En lo que se refiere a la no discriminación de las niñas, el desarrollo normativo autonómico ha recogido el principio de no discriminación por razón del sexo. En el ámbito de los medios de comunicación social, en algunas de las leyes de infancia de las comunidades autónomas se sancionan expresamente los mensajes publicitarios que atenten contra la dignidad de uno u otro sexo, la publicidad sexista, los estereotipos de sexo, así como la difusión de ideas de inferioridad o superioridad por razón del sexo.

572. Es de destacar también la creación de numerosas instituciones autonómicas especializadas en temas de mujer.

573. a) En el año 1993, el Instituto Aragonés de la Mujer, la Comisión Interdepartamental de la Mujer de Baleares, la Comisión Interdepartamental de Promoción de la Mujer de Cataluña, el Consejo de la Mujer de Madrid, la Comisión Interdepartamental de la Mujer del País Vasco, el Instituto Valenciano de la Mujer;

- b) En 1994, el Instituto Canario de la Mujer, el Instituto Universitario de Estudios de la Mujer de la Universidad de Valencia;
- c) En 1995, la Comisión de Coordinación y Seguimiento para igualdad de oportunidades de las mujeres de Asturias;
- d) En 1996 el Consejo Regional de la Mujer de Castilla y León, el Consejo Navarro de la Mujer;
- e) En 1997 el Consejo de la Mujer de Cantabria, el Servicio Galego de Promoción da Igualdade do Home e da Muller, además de los diversos institutos de servicios sociales que existen y se han creado durante este período.

574. Las iniciativas específicas en el ámbito de la no discriminación a las mujeres consisten en normas para el cumplimiento del principio de no discriminación en la información, subvenciones a asociaciones para la promoción de la igualdad y trabajos de investigación, premios para la igualdad de oportunidades, subvenciones a corporaciones locales para alfabetización, ayudas para formación en profesiones en que la mujer está subrepresentada, ayudas a entidades privadas sin ánimo de lucro para programas de asistencia juridicoprocesal, ayudas para la puesta en marcha de empresas, la creación de entidades colaboradoras en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito sociolaboral, como la creada en el País Vasco.

575. En el ámbito de la educación, algunas comunidades autónomas han recogido en sus leyes de infancia el deber de colaboración entre la administración de la comunidad autónoma y las administraciones educativas "para garantizar una educación no sexista".

576. El fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo se realiza además mediante un fuerte incentivo a la contratación de mujeres y ayuda a creación de empresas y numerosos programas de formación profesional y orientación sociolaboral, y oferta de servicios de cuidados infantiles y varios servicios de ayuda a domicilio. En el ámbito de salud se han desarrollado programas de prevención de enfermedades cardiovasculares, alérgicas, de salud maternoinfantil, y de prevención del cáncer de mama. En varias comunidades autónomas, se han convocado varios programas de vacaciones y estancias de tiempo libre para mujeres con cargas familiares no compartidas.

3. Medidas de las organizaciones sociales

577. Las organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la infancia, estén o no integradas en la Plataforma de Organizaciones de Infancia a la que se ha hecho alusión en el epígrafe G del capítulo I del informe, tienen un claro protagonismo en la prevención y la lucha contra la discriminación y el fomento de la integración escolar y social y de la igualdad de los niños y niñas con los que trabajan, contribuyendo a que el principio de no discriminación por cualquier motivo sea una realidad en la sociedad española y a que sean más frecuentes los comportamientos solidarios.

578. El Programa de Ocio y Tiempo Libre que una de las organizaciones de la Plataforma desarrolla desde 1990 con subvención del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, fundamentalmente en las Comunidades de Castilla-La Mancha, Madrid, Castilla y León,

Valencia y Baleares, tiene como beneficiarios a niños y niñas en situación de vulnerabilidad, procedentes de zonas rurales y urbanas suburbanas, niños y niñas de minorías étnicas, emigrantes, tutelados, con deficiencias físicas o psíquicas, que encuentran serios problemas para acceder a la oferta de servicios culturales y de ocio, bien por sus características socioeconómicas, o bien por la escasez de este tipo de actividades.

579. El programa pretende:

- a) Compensar las situaciones de vulnerabilidad;
- b) Compensar la escasez de una oferta de ocio educativa y la insuficiente respuesta y familiar, proponiendo una variada gama de actividades;
- c) Favorecer la integración de niños y niñas inmigrantes y de otras culturas mediante la realización de actividades de tiempo libre.

Durante el año 1994, participaron en el programa 6.197 niños y niñas y 839 voluntarios. Durante el año 1995, participaron en el programa 6.681 niños y niñas, 948 voluntarios y se realizaron aproximadamente 900 actividades. Durante el año 1996, participaron en el programa 8.028 niños y niñas, 1.224 voluntarios y se realizaron aproximadamente 920 actividades. Durante el año 1997, participaron en el programa 9.805 niños y niñas y 1.777 voluntarios.

580. El Programa de Educación para el Desarrollo, que desde el curso escolar 1993/94 desarrollan conjuntamente dos organizaciones de la Plataforma, y al que ya se ha hecho alusión en el capítulo I, trata de promover en los jóvenes participantes actitudes críticas bien fundamentadas hacia los problemas del mundo, especialmente los derivados de los desequilibrios sociales, proporcionar instrumentos de intervención pedagógica y materiales al profesorado sobre la educación para el desarrollo, así como fomentar cambios de actitudes y comportamientos en relación con los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los pueblos.

581. En el curso escolar 1993/94, el programa se desarrolló en las Comunidades de Castilla-La Mancha y Madrid. En el programa participaron 381 profesores, 8.442 niños y niñas pertenecientes a 111 centros escolares. En el curso escolar 1994/95, el programa se desarrolló en las Comunidades de Castilla-La Mancha, Madrid, Baleares y La Rioja. En el programa participaron más de 300 centros escolares, 1.500 profesores y cerca de 35.000 alumnos. En el curso escolar 1995/96, el programa se desarrolló en las Comunidades de Castilla-La Mancha, Madrid, Baleares, La Rioja y en las provincias de Burgos y Valladolid. En el programa participaron 50.000 alumnos y 2.200 profesores de 550 centros escolares. En el curso escolar 1996/97, el programa en las Comunidades de Castilla-La Mancha, Madrid, Baleares, La Rioja, y en las provincias de Burgos y Valladolid, Cádiz y Málaga, Aragón y Lleida y Valencia. En el programa han participado 87.439 alumnos y 5.195 profesores de 1.110 centros escolares. Dentro de estos programas se ha promocionado la celebración y la participación de los niños y jóvenes en jornadas y seminarios contra el racismo, la xenofobia y la exclusión social.

582. Durante el año 1997, una de las organizaciones de la Plataforma ha desarrollado un proyecto de creación de un centro de recursos interculturales subvencionado por el Ministerio de Educación y Cultura.

583. Este programa ha consistido, por un lado, en la adquisición y recogida de diversos materiales, tales como cuentos, cintas de música, libros de juegos de diferentes países, libros de tradiciones de diversas culturas, y otros. Por otro lado, se celebraron una serie de cursos de formación para los profesores con el objetivo de enseñarles a utilizar, organizar y difundir todos estos recursos; reflexionar sobre la situación socioeconómica de la población inmigrante en España, las características culturales de los países a los que pertenece la población inmigrante del barrio y los principios metodológicos generales de una educación en valores interculturales; y sensibilizarlos sobre la existencia de los derechos de la infancia. La creación de un centro de recursos interculturales persigue como objetivos facilitar la integración y la socialización del alumnado inmigrante, utilizar la lengua como eje vertebrador de los procesos de enseñanza de aprendizaje y conocer las culturas de las personas con las que se convive para facilitar la comprensión y la tolerancia.

584. En el capítulo I ya se citó el material educativo elaborado en colaboración con la asociación Secretariado General Gitano en el marco de un programa para trabajar la tolerancia y el respeto a la diversidad en la educación secundaria obligatoria.

585. Coincidiendo con el Año Europeo contra el Racismo, una asociación del País Vasco elaboró para los centros educativos una "Guía de materiales" para el desarrollo de programas y actividades destinadas a la comprensión y percepción positiva de otros pueblos y para fomentar la capacidad crítica ante las injusticias y desigualdades existentes en la sociedad. Otra organización, en colaboración con el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, desarrolló el programa "Mundopolis", basado en representaciones teatrales y otras actividades, dirigido especialmente a la comunidad educativa en su conjunto, para apoyar la labor docente y sensibilizar a la juventud en general, sobre los problemas del desarrollo, promocionando valores como el respeto, la tolerancia, la solidaridad, a través del tratamiento de distintos aspectos relativos a la diversidad cultural, los derechos humanos, el desarrollo y la desigualdad de género, desde la perspectiva de la educación para el desarrollo.

586. Varias organizaciones sociales han puesto de manifiesto que, a pesar de los avances realizados en la eliminación de comportamientos discriminatorios, las precarias condiciones económicas, laborales y socioculturales de las familias de los niños inmigrantes o de otras razas y culturas producen en ocasiones importantes dificultades para una efectiva adaptación al sistema escolar, lo cual determina rechazo del mismo y una consiguiente dificultad añadida para la integración sociolaboral ulterior.

B. El interés superior del niño (artículo 3)
(Párrafos 33 a 39 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

a) El interés superior del niño en la legislación

587. Ya la Ley Nº 21/1987, de 11 de noviembre, de modificación del Código Civil y la Ley de enjuiciamiento civil en materia de adopción, de la que se trató en el informe inicial de España y que se cita en la introducción de este segundo informe, señala en el párrafo 4 del preámbulo que la adopción se debe basar en dos principios: como un instrumento de integración familiar "y el beneficio del adoptado que se sobrepone, con el necesario equilibrio, a cualquier otro interés legítimo subyacente", añadiendo que esos fines "de integración familiar y de consecución, con carácter prioritario, del interés del menor" se consiguen con la ruptura definitiva de los vínculos del adoptado con su familia anterior.

588. La Ley orgánica Nº 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, citada en la introducción del informe y en el párrafo 12, en su artículo 2 establece que "en la aplicación de la ley primará el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir. La supremacía del interés del menor" será, según su artículo 11.2, un principio rector de la actuación de los poderes públicos.

589. Su disposición final séptima establece que las medidas relacionadas con el acogimiento familiar se tomarán "atendiendo en todo caso al interés superior del menor".

590. La Ley orgánica Nº 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores, en la exposición de motivos, establece que las medidas aplicables a los menores que hayan realizado hechos susceptibles de ser tipificados como infracciones penales han de "valorar especialmente el interés del menor".

591. El Código Civil hace referencia al interés superior del menor en varios artículos.

- a) El artículo 154.2 establece que "la patria potestad se ejercerá siempre en beneficio de los hijos, de acuerdo con su personalidad...".
- b) El artículo 161 al referirse a la situación de un menor en acogimiento y la posibilidad de visita de los padres señala que "podrá ser suspendido por el juez, atendidas las circunstancias y el interés del menor".
- c) El artículo 170.2 en la misma línea señala que "los tribunales podrán, en beneficio e interés del hijo, acordar la recuperación de la patria potestad cuando hubiere cesado la causa que motivó la privación".
- d) El artículo 172.4, al referirse al acogimiento de menores, establece que "se buscará siempre el interés del menor y se procurará, cuando no sea contrario a ese interés, su reinserción en la propia familia y que la guarda de los hermanos se confíe a una misma institución o persona".

- e) El artículo 173.4 referido a las causas de cese del acogimiento de menores señala en el apartado 4 que podrá cesar ese acogimiento "por decisión de la entidad pública que tenga la tutela o guarda del menor, cuando lo considere necesario para salvaguardar el interés de éste oídos los acogedores".
- f) En lo referente a la adopción el artículo 176.1 señala que "la adopción se constituye por resolución judicial que tendrá en cuenta el interés del adoptando y la idoneidad del adoptante o adoptantes para el ejercicio de la patria potestad".

592. El interés superior del niño inspira la sentencia del Tribunal Constitucional N° 67/1998, de 18 de marzo de 1998, ya citada en otros epígrafes del informe (C y E del capítulo I y en el capítulo III), dictada en recurso de amparo N° 109/9 en un caso de impago de la pensión de alimentos y apoyada en sus argumentos jurídicos en la Convención sobre los Derechos del Niño, reflejando la protección adicional que ésta otorga a la infancia (Fundamento jurídico N° 5).

593. El Convenio relativo a la Protección del Niño y la Cooperación en materia de Adopción Internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993 y ratificado por España, con entrada en vigor el 1° de noviembre de 1995, en su artículo 1, fija entre los objetivos del Convenio:

"establecer garantías para que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño y al respeto a los derechos fundamentales que le reconoce el derecho internacional."

El artículo 24 establece que:

"sólo podrá denegarse el reconocimiento de una adopción en un Estado contratante si dicha adopción es manifiestamente contraria a su orden público, teniendo en cuenta el interés superior del niño."

544. El instrumento de ratificación de 29 de abril de 1987 del Convenio de la Haya, de 5 de octubre de 1961, sobre competencia de las autoridades y legislación aplicable en materia de protección de menores, en su artículo 4 establece que:

"si las autoridades del Estado del que es nacional el menor consideran que el interés de éste lo exige, podrán adoptar, según su ley interna, previa notificación a las autoridades del Estado de su residencia habitual, medidas para proteger a la persona o los bienes del menor."

b) El interés superior del menor en otras medidas

595. En lo que se refiere a los presupuestos, ver epígrafe I.J.

596. En los procedimientos de inmigración (ver también caps. III.A y VIII.A.1), se ha atribuido al interés superior del niño el carácter de principio rector de todas las actuaciones. También en este ámbito las actuaciones de las administraciones públicas se rigen por los principios establecidos en el artículo 11.2 de la Ley orgánica N° 1/1996, entre los que se encuentra la supremacía del interés del menor, como ya hemos citado más arriba.

597. Este es el sentido, también, del artículo 12 del Real Decreto N° 155/1996, de 2 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley orgánica N° 7/1985, de 1° de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España, citado también en el apartado A de este capítulo, cuando establece que:

"Los menores extranjeros que se hallen en territorio español serán tratados conforme a lo previsto en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989..."

598. Por lo que se refiere a los menores extranjeros que solicitan asilo, debe reiterarse también lo comentado en el apartado A, sobre la distinción entre los menores que se benefician de los efectos de la solicitud de asilo de sus padres a través de la "extensión familiar", y los menores solos o acompañados por personas distintas de sus progenitores, los cuales quedarían dentro de la calificación de menores extranjeros en situación de desamparo.

599. Por lo que se refiere al internamiento y al cuidado de los menores en instituciones, la Ley orgánica N° 1/1996 establece, en su artículo 11, como principio rector de la acción administrativa, que:

"las administraciones públicas tendrán particularmente en cuenta la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios, en los que permanecen habitualmente niños y niñas, en lo que se refiere a sus condiciones físicoambientales, higienicosanitarias y de recursos humanos y a sus proyectos educativos, participación de los menores y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos."

En el artículo 21, la ley orgánica establece que

"Cuando la entidad pública acuerde la acogida residencial de un menor, teniendo en cuenta que es necesario que tenga una experiencia de vida familiar, principalmente en la primera infancia, procurará que el menor permanezca internado durante el menor tiempo posible, salvo que convenga al interés del menor.

Todos los servicios, hogares funcionales o centros dirigidos a menores deberán estar autorizados y acreditados por la entidad pública. La entidad pública regulará de manera diferenciada el régimen de funcionamiento de los servicios especializados y los inscribirá en el registro correspondiente a las entidades y servicios de acuerdo con sus disposiciones, prestando especial atención a la seguridad, sanidad, número y cualificación profesional de su personal, proyecto educativo, participación de los menores en su funcionamiento interno, y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos."

600. Ver también epígrafe V.H.

601. En cuanto a las prestaciones de la seguridad social, si bien todos los niños y niñas españoles tienen reconocido el derecho a la atención de salud gratuita, como se verá en el capítulo VI del informe, no se especifica para esta prestación el principio del interés superior del menor.

602. El mismo comentario se puede hacer respecto a las demás prestaciones que tienen como beneficiarios a los niños (ver apartado C del capítulo VI).

2. Medidas de ámbito autonómico

603. La legislación autonómica referida en el epígrafe I.B recoge explícitamente el principio del interés superior del niño como inspirador de todas las decisiones institucionales y actuaciones relacionadas con la infancia que tienden a asegurarle la protección y el cuidado necesarios para su bienestar.

604. La "prevalencia del interés del menor sobre cualquier otro concurrente", el "interés primordial del menor y la prioridad de su integración familiar y social", la "supremacía del interés del menor", la "primacía del interés general de los menores sobre cualquier otro interés legítimo, interpretando las limitaciones a su capacidad de obrar de forma restrictiva", el "interés superior del niño y el adolescente", "para la determinación de dicho interés deben tenerse en cuenta, en particular, los anhelos y opiniones de los niños y los adolescentes, y también su individualidad en el marco familiar y social" son diferentes maneras de expresar en las leyes autonómicas de infancia el mismo principio básico de la protección y el mismo criterio de actuación de las administraciones y de todas las instituciones que trabajan con la infancia.

605. Como señalan algunas Comunidades Autónomas, como Aragón, Canarias, Galicia y Valencia, para la asignación preferente de viviendas de protección oficial se tiene en cuenta el número de menores en la unidad familiar y el que haya menores con minusvalías.

606. Algunos de los planes de acción referidos en el epígrafe I.G, incluyen medidas que comportan beneficios fiscales en función de los hijos a cargo de la unidad familiar.

607. Las comunidades autónomas han desarrollado medidas para suprimir las barreras en el transporte de personas con discapacidad.

608. De acuerdo con los preceptos antes citados, todas las medidas de protección, la adopción, el acogimiento familiar o residencial, y los procedimientos de idoneidad establecidos se tomarán de acuerdo con el interés superior del menor.

609. Al mismo principio se atienen las medidas tomadas con menores y adolescentes infractores, según lo establecido en la Ley Nº 4/1992, citada antes.

610. En el caso de los menores extranjeros y solicitantes de asilo, se aplican los criterios comentados en las medidas de ámbito estatal.

611. Por lo que se refiere al internamiento y al cuidado de los menores en instituciones, las comunidades autónomas han regulado el funcionamiento de esas instituciones, tanto las instituciones propias que gestionan directamente, como las concertadas que son gestionadas por entidades colaboradoras. En estos casos, la comunidad autónoma intervendrá en la coordinación, seguimiento, inspección, control y evaluación del funcionamiento de esos centros, asegurando que se respeten los derechos de los menores y se observe el principio de su superior interés.

612. Este seguimiento permanente del funcionamiento de las instituciones y de las medidas adoptadas con respecto a un menor se realiza al menos cada seis meses, sin perjuicio de que se realice antes en atención a las circunstancias concretas del menor.

613. Los centros de internamiento de menores dispondrán de un proyecto socioeducativo de carácter general y de un reglamento de régimen interior, cuyos contenidos son objeto de determinación reglamentaria.

614. Algunas comunidades autónomas aprobaron un proyecto educativo marco que establece las medidas y los criterios que tendrán que asumir todos los proyectos educativos de los centros, sean propios o concertados. Por otra parte, todos los niños y adolescentes acogidos en una institución han de tener un proyecto educativo individual que también es revisado periódicamente.

3. Medidas de las organizaciones sociales

615. Las organizaciones sociales que realizan conciertos con las comunidades autónomas para la gestión de centros de acogimiento de menores se atienen en el funcionamiento de los mismos a las normas establecidos por la administración estatal y autonómica por lo que se refiere al interés superior del menor.

616. El superior interés del menor constituye un principio director de todas las demás actividades de las organizaciones sociales de infancia.

617. Las organizaciones sociales de infancia subrayan que es necesario mejorar el grado de coordinación entre la administración y las organizaciones sociales que atienden a la población infantil para mejorar las condiciones en que ésta recibe la atención residencial.

618. Algunas organizaciones señalan que el carácter indeterminado del principio se presta a veces a una diversidad de propuestas de aplicación. Entre los factores que hacen peligrar la puesta en práctica de este principio cabe mencionar: no tener en cuenta la diversidad cultural, no escuchar al niño en determinados momentos, anteponer los intereses generales a los de los casos particulares, la concepción que algunos padres siguen teniendo de sus hijos.

619. Estas organizaciones han denunciado a menudo situaciones en que no se tiene en cuenta el interés superior del niño por algunos medios de comunicación social, toda vez que no respetan en grado suficiente el derecho a la intimidad y a la propia imagen de los menores de edad.

C. El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6) (Párrafos 40 y 41 (CRC/C/58))

1. Medidas para garantizar el derecho del niño a la vida

a) Medidas de ámbito estatal

620. En párrafos anteriores del informe (ver, por ejemplo, epígrafes I.B y G y II.B) ya se hizo referencia a las políticas y estrategias de escala estatal y autonómica que tienen el propósito de garantizar el adecuado desarrollo integral de la infancia.

621. La Constitución española, en su artículo 15, establece que:

"Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes."

622. El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, ratificado por España el 26 de septiembre de 1979, en su artículo 2 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, ratificado por España el 20 de abril de 1977, en su artículo 6, establecen ambos el derecho a la vida como inherente a la persona humana.

623. La Ley orgánica N° 1/1996 de 15 de enero de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, además de lo que establece su artículo 11, como ya se citó en el apartado B de este capítulo, establece en su artículo 17:

"en situaciones de riesgo de cualquier índole que perjudiquen el desarrollo personal o social del menor, que no requieran la asunción de la tutela por ministerio de la ley, la actuación de los poderes públicos deberá garantizar en todo caso los derechos que le asisten y se orientará a disminuir los factores de riesgo y dificultad social que incidan en la situación personal y social en que se encuentra y a promover los factores de protección del menor y su familia."

624. El artículo 18 determina que cuando la entidad pública competente considere que el menor se encuentra en situación de desamparo, actuará en la forma prevista en el artículo 172 y ss. del Código Civil, asumiendo la tutela del menor, adoptando las oportunas medidas de protección y poniéndolo en conocimiento del ministerio fiscal.

625. La legislación penal española contiene, además de las previsiones genéricas relativas a las infracciones contra la vida y la integridad física y salud psíquica, comunes a los mayores de edad, directrices específicas.

626. Los artículos 157 y 158 del Código Penal sancionan las conductas que, intencionadamente (art. 157) o por negligencia grave (art. 158), causen una lesión o enfermedad en el feto que perjudiquen el normal desarrollo del mismo, o provoque una grave tara física o psíquica en el niño. Se cubre así una laguna de impunidad en la legislación penal derogada, que no podía castigar estas conductas como aborto, porque no se había producido la muerte del feto, ni como delito de lesiones (contra la integridad física y la salud física o psíquica), puesto que el mismo requiere como objeto material una persona ya nacida, y en este caso la lesión se produce antes del nacimiento. Las lesiones intencionadas al feto (art. 157) son sancionadas con pena de prisión de 1 a 4 años, mientras que las negligentes (art. 158) se castigan con pena de arresto de 7 a 24 fines de semana. En ambos casos el legislador prevé una pena de inhabilitación para el ejercicio de la profesión si la conducta se realizó en el ámbito de la prestación sanitaria de servicios.

627. También se protege el desarrollo físico del niño en los artículos 155 y 156 del mismo Código, de los que se desprende, como se vio en el párrafo 24.1.4 a), la invalidez del consentimiento otorgado por un menor de edad (menor de 18 años) en los delitos de lesiones, así como en los supuestos de trasplante de órganos, esterilizaciones y cirugía transexual realizadas por facultativo. En este tipo de intervenciones no es válido tampoco el consentimiento prestado por los representantes legales del menor, y se precisa la intervención judicial para que las intervenciones puedan realizarse; todo ello para proteger al menor de posibles abusos.

628. El artículo 630 trata de proteger la salud del menor al sancionar el abandono de jeringuillas u otros instrumentos peligrosos de modo que pudieran causar daño a las personas o contagiar enfermedades, o en lugares frecuentados por menores. La pena con que se castiga esta conducta es de arresto de tres a cinco fines de semana o multa de uno a dos meses. De manera general, hay que poner de manifiesto la importancia que para la protección de la infancia tiene la generalización de la garantía efectiva de los derechos a la educación y a la salud de los que gozan todos los niños y niñas españoles (ver cap. III).

b) Medidas de ámbito autonómico

629. En lo que se refiere a las comunidades autónomas, hay que reiterar las políticas y estrategias referidos en el capítulo I del informe. Por otra parte, se puede decir que todas las leyes promulgadas por las comunidades autónomas en la presente década, citadas en el epígrafe I.B, tienen por objeto la protección de la infancia y la adolescencia y el desarrollo integral de su personalidad, a través de las actuaciones en situaciones de riesgo y en situaciones de desamparo y de dificultad social, así como en los sectores de educación y salud. Lo mismo hay que decir de los planes de infancia promovidos por las comunidades autónomas citados en el epígrafe I.G.

2. Medidas para el registro de los fallecimientos y las causas de la muerte

630. Ver epígrafe 95 para la información sobre mortalidad infantil.

a) Medidas de ámbito estatal

631. Las medidas para que se registren los fallecimientos y las causas de la muerte están contenidas en el marco de la legislación del Registro Civil y son las siguientes:

- a) Si el recién nacido no llega a vivir 24 horas enteramente desprendido del seno materno y/o no tiene figura humana, se le considera como criatura abortiva (artículo 171 del Reglamento del Registro Civil);
- b) Están obligados a comunicar el alumbramiento de las criaturas abortivas: el padre, la madre, el pariente más próximo o, en su defecto, cualquier persona mayor de edad presente en el lugar del alumbramiento al tiempo de verificarse, el jefe del establecimiento o el cabeza de familia de la casa en que el nacimiento ha tenido lugar y, en todo caso, el médico, comadrona o ayudante técnico sanitario asistentes al nacimiento (artículos 43 a 45 de la Ley del Registro Civil);
- c) El encargado del Registro, con los requisitos de inscripción, levantará acta de la declaración de fallecimiento por parte de las personas mencionadas e inmediatamente incorporará al legajo de abortos, con el acta, los documentos relativos al declarado (artículo 174 del Reglamento del Registro Civil);
- d) Los datos contenidos en el legajo de abortos son de publicidad restringida. Para acceder a los mismos resulta preciso obtener previamente una autorización especial salvo si quienes los solicitan son los ascendientes del recién nacido fallecido (artículos 21 y 22 del Reglamento del Registro Civil);

- e) Si el feto llega a adquirir las condiciones necesarias para ser considerado como nacido a los efectos civiles, la inscripción de su defunción se sujeta a las mismas normas que para los mayores de edad. En particular, en lo que se refiere a la determinación de la causa del fallecimiento, el artículo 85 de la Ley del Registro Civil establece, en primer lugar, que será necesaria certificación médica de la existencia de señales inequívocas de muerte para proceder a la inscripción de defunción y, en segundo lugar, que en los casos en que falte certificado médico o éste sea incompleto o contradictorio, o el encargado del Registro lo estime necesario, el médico forense adscrito al Registro Civil emitirá dictamen sobre la causa de la muerte, incluso mediante examen del cadáver por sí mismo.
- f) En desarrollo de este precepto, el artículo 274 del Reglamento del Registro Civil ordena al facultativo que haya asistido al recién nacido en su última enfermedad o a cualquier otro que reconozca el cadáver, que envíen inmediatamente al Registro parte de defunción en el que, además del nombre, apellidos, carácter y número de colegiación del que lo suscribe, debe constar que existen señales inequívocas de muerte, su causa y, con la precisión que la inscripción requiere, fecha, hora y lugar del fallecimiento y menciones de identidad del menor fallecido.
- g) Si hubiera indicios de muerte violenta debe comunicarlo urgente y especialmente al encargado.

b) Medidas de ámbito autonómico

632. El estudio del movimiento natural de la población y defunciones según causa de muerte en las diferentes comunidades autónomas se realiza mediante convenios de colaboración con el Instituto Nacional de Estadística.

3. Medidas para prevenir el suicidio, asegurar la supervivencia y prevenir los riesgos

a) Medidas de ámbito estatal

633. Ver también epígrafe VIII.A.

634. Uno de los principios rectores de la actuación de los poderes públicos con los menores, de acuerdo con el artículo 11.2 de la Ley orgánica N° 1/1996 de 15 de enero de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, que ya hemos citado, es "la prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal".

635. Ver epígrafe VI.B para la información sobre casos de suicidio infantil.

b) Medidas de ámbito autonómico

636. Las medidas que las comunidades autónomas realizan para atender los casos de suicidio infantojuvenil se encuadran en la atención habitual de salud mental que dispensan los servicios de salud de cada comunidad autónoma, tanto en su red primaria como especializada.

637. Algunos planes de salud incluyen expresamente medidas preventivas del suicidio y medidas de atención y seguimiento de personas con conductas suicidas, con medidas como el Teléfono de la Esperanza.

638. Algunos servicios autonómicos de salud realizan un registro acumulativo de casos psiquiátricos de la red de salud mental, incluyendo la conducta suicida, lo que permite un seguimiento epidemiológico de la misma.

639. En algunos casos, la prevención se realiza asimismo desde los servicios psicopedagógicos de los centros escolares.

640. Desde el Sistema de Atención Social a la Infancia de algunas comunidades autónomas se da prioridad a las actuaciones de apoyo y atención psicosocial a menores con indicadores de tendencias autolesivas que se encuentren en situación de riesgo o de desamparo.

641. Por su parte, las leyes autonómicas de infancia subrayan el carácter prioritario de la prevención de posibles situaciones de desprotección y graves carencias que menoscaben el desarrollo integral del menor, así como de prevención de la delincuencia infantojuvenil.

642. En ese sentido, las actuaciones preventivas se encaminan a evitar y paliar las causas socioeconómicas que originen deterioro en el entorno sociofamiliar del menor así como sus repercusiones sobre su desarrollo personal, a disminuir los factores de riesgo para la marginación, a proporcionar información sobre los recursos públicos disponibles, a prevenir el absentismo escolar, a prevenir el maltrato y la explotación infantil, a facilitar la integración social de la infancia y la adolescencia con dificultades especiales, eliminando las barreras físicas y de comunicación, y a sensibilizar a la sociedad y a las instituciones acerca de los derechos de la infancia.

643. Algunas leyes autonómicas se refieren además de manera explícita al desarrollo de programas denominados de garantía social "dirigidos a ofrecer a los adolescentes alternativas a situaciones de rechazo del sistema escolar ordinario, fracaso y absentismo escolar, proporcionándoles una formación preprofesional que favorezca una próxima incorporación laboral" (artículo 15 de la Ley N° 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia, de Galicia).

644. En estas leyes se les otorga a los ayuntamientos un papel especial en el campo de la prevención en materia de protección de menores, desde los servicios sociales comunitarios o primarios, con la colaboración de las organizaciones sociales y con el apoyo técnico de la administración autonómica.

645. En lo que se refiere a la prevención de la delincuencia infantojuvenil, se presta especial atención a la "intervención individualizada con el tratamiento adecuado en los casos de aquellos menores de más de 10 años y de menos de 18 que presenten una conducta que haga prever un elevado riesgo de comisión de infracciones penales" (artículo 47 de la Ley N° 11/1985, de 13 de junio, de protección de menores de Cataluña). La prevención de las situaciones de conflicto social y de delincuencia incluye además, por parte de los servicios sociales de atención primaria, la realización de "programas de prevención y reinserción para adolescentes en conflicto social, en los que se contemplarán actuaciones específicas de ocio, tareas prelaborales, habilidades

sociales, de convivencia familiar, o cualquier otra que contribuya a la consecución de los objetivos planteados" (artículo 69 de la Ley Nº 6/1995, de 2 de agosto, de garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, de Madrid).

646. Algunas leyes autonómicas, como es el caso de la Ley Nº 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores, de Canarias, ponen especial énfasis en la prevención y en "las acciones de información necesarias en los ámbitos educativo, cultural y social para advertir de los efectos perjudiciales de la actividad de las sectas" (art. 24).

647. Las comunidades autónomas realizan periódicamente campañas interdepartamentales de prevención de las enfermedades de transmisión sexual y, con énfasis especial, de prevención del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA). Los Departamentos de Salud y de Educación del Gobierno Vasco han considerado como un ámbito de interés especial para la adolescencia la prevención del SIDA, de las enfermedades de transmisión sexual y del embarazo no deseado, y han diseñado actuaciones específicas en las que resulta imprescindible la colaboración activa de los enseñantes, a los cuales se proporciona apoyo formativo. Los centros de la comunidad autónoma que han intervenido son aproximadamente unos 150, con una participación de cerca de 580 profesores y se ha llevado a cabo el programa en aula, con una participación de cerca de 19.000 adolescentes.

648. Respecto al plan de prevención de la violencia, el Centro de Orientación Pedagógica del ayuntamiento de Bilbao está llevando a cabo una experiencia piloto, en el marco de una iniciativa del Consejo de la Unión Europea, cuyo objetivo es que los adolescentes tengan una mayor autonomía y una mayor conciencia de sus responsabilidades. En estos proyectos se trata no sólo de intervenir ante la violencia, sino de prevenirla desde las primeras edades del alumnado.

c) Medidas de las organizaciones sociales

649. Los grupos de trabajo de la Plataforma de Organizaciones de Infancia incluyen, entre sus objetivos, la prevención de riesgos a los que pueden estar expuestos los adolescentes, con atención especial a la violencia. Algunas organizaciones de la Plataforma han realizado campañas preventivas sobre estos riesgos.

D. El respeto a la opinión del niño (artículo 12)
(Párrafos 42 a 47 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

a) El derecho a expresar la opinión, según la Ley orgánica Nº 1/1996 de 15 de enero de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil

650. El apartado segundo de la exposición de motivos de la Ley orgánica Nº 1/1996 señala que el desarrollo legislativo postconstitucional ha venido atribuyendo la condición de sujeto de derechos a las personas menores de edad. Así, el concepto "ser escuchado si tuviere suficiente juicio" se ha ido trasladando a todo el ordenamiento jurídico en todas aquellas cuestiones que les afectan, con una dimensión del desarrollo evolutivo en el ejercicio directo de sus derechos.

651. El artículo 7 reconoce a los menores el derecho a "participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, así como a la incorporación progresiva a la ciudadanía activa", lo cual compromete a los poderes públicos a "promover la constitución de órganos de participación de los menores y de las organizaciones sociales de la infancia".

652. El artículo 9 establece que:

"1. El menor tiene derecho a ser oído, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social.

En los procedimientos judiciales, las comparecencias del menor se realizarán de forma adecuada a su situación y al desarrollo evolutivo de éste, cuidando de preservar su intimidad.

2. Se garantizará que el menor pueda ejercitar este derecho por sí mismo o a través de la persona que designe para que le represente, cuando tenga suficiente juicio. No obstante, cuando ello no sea posible o no convenga al interés del menor, podrá conocerse su opinión por medio de sus representantes legales, siempre que no sean parte interesada ni tengan intereses contrapuestos a los del menor, o a través de otras personas que por su profesión o relación de especial confianza con él puedan transmitirla objetivamente.

3. Cuando el menor solicite ser oído directamente o por medio de persona que le represente, la denegación de la audiencia será motivada y comunicada al ministerio fiscal y a aquéllos."

653. El artículo 11 establece, como principio rector de la acción administrativa, que

"Las administraciones públicas tendrán particularmente en cuenta la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios, en los que permanecen habitualmente niños y niñas, en lo que se refiere a [...] participación de los menores y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos."

654. En su artículo 15 establece que "en toda intervención se procurará contar con la colaboración del menor y su familia y no interferir en su vida escolar, social o laboral".

655. La disposición final undécima establece que:

"El artículo 177 del Código Civil quedará redactado como sigue:

1. Habrán de consentir la adopción, en presencia del juez, el adoptante o adoptantes y el adoptando mayor de 12 años [...]

3. Deberán ser simplemente oídos por el juez:

[...]

3º El adoptando menor de 12 años, si tuviere suficiente juicio."

b) El derecho a expresar la opinión en la vida familiar

656. En el epígrafe H del capítulo I del informe se citó la Conferencia Internacional "Evolución del papel de los niños y niñas en la familia: participación y negociación", organizada en el marco del Año Internacional de la Familia, por el Ministerio de Asuntos Sociales y el Consejo de Europa, y celebrada en Madrid en diciembre de 1994.

657. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, mantiene, como ya se informó en el capítulo I, contactos habituales con la Plataforma de Organizaciones de Infancia que promueven la actividad participativa de los niños y niñas y que jugaron un papel central en la organización y desarrollo de la referida Conferencia.

c) El derecho a expresar la opinión en la vida escolar

658. La Constitución española, en el apartado 7 de su artículo 27, dedicado al derecho a la educación, garantiza que los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervengan "en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca". Conforme a estos presupuestos constitucionales, se promulgó la Ley orgánica N° 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación que, en el artículo 6.1 e), garantiza el derecho de los alumnos "a participar en el funcionamiento y en la vida del centro".

659. El artículo 39.1 e) de esta ley establece la representación de los alumnos a partir del entonces ciclo superior de la Educación General Básica, que se iniciaba a partir de los 12 años de edad. La participación de los alumnos en las decisiones que les afecten se concreta en el consejo escolar del centro, que ha de existir en todos los centros públicos, así como en los concertados.

660. La ley crea un Consejo Escolar del Estado y los consejos de las diferentes comunidades autónomas. En dichos órganos estarán representados los alumnos, designados a través de "las asociaciones de alumnos más representativas", según afirma el artículo 31.1 c). En el Consejo Escolar del Estado deberán tener representación los diferentes sectores educativos afectados, estableciéndose concretamente la participación de los alumnos. Así, el artículo 31 de dicha ley dispone en el apartado 1 c) que la representación de los alumnos en este órgano de ámbito estatal, deberá realizarse a través de "las confederaciones de las asociaciones de alumnos más representativas". En cuanto a los consejos escolares de ámbito regional, la ley exige también que la legislación autonómica asegure en dichos órganos la participación de los sectores afectados y, su situación legal y a "participar en la elaboración de su proyecto individual" y "a ser oídos en las decisiones de trascendencia si son mayores de 12 años, en todo caso, y si tuvieran juicio suficiente a los menores de dicha edad".

661. Por su parte, el Real Decreto N° 732/1995 de 5 de mayo, relativo a los derechos y deberes de los alumnos, precisa en los artículos 26 y 27 el "derecho de los alumnos a la libertad de expresión sin perjuicio de los derechos de todos los miembros de la comunidad educativa y el respeto que merecen las instituciones de acuerdo con los principios y derechos constitucionales".

662. En el artículo 6 se establece la obligación de los consejos escolares de velar "por el correcto ejercicio de los derechos y deberes de los alumnos". Para conseguir plenos resultados en este cometido se crea una comisión de convivencia compuesta por profesores, padres y alumnos, y presidida por el director.

663. Queda también garantizado el derecho a manifestar su discrepancia respecto a las decisiones educativas que les afecten, discrepancia que, si tiene carácter colectivo, debe ser canalizada a través de los representantes de los alumnos.

664. En su artículo 20, establece el derecho de los alumnos a elegir a sus representantes en el consejo escolar, mediante sufragio directo y secreto. Este derecho se extiende a la elección de los delegados de grupo. Los delegados formarán la junta de delegados, que ejercerá las funciones que los reglamentos internos establezcan. En todo caso la junta de delegados tendrá derecho a consultar toda la documentación relativa al centro, incluso las actas del consejo escolar, excepto las que puedan afectar al derecho a la intimidad de las personas o pueda poner en peligro el normal desarrollo de los procesos de evaluación académica. Asimismo, los jefes de estudios de los centros educativos deberán proporcionar a la junta de delegados un lugar adecuado para que puedan celebrar sus reuniones. Corresponde al reglamento orgánico que debe aprobar cada centro la regulación pormenorizada de esta normativa, de modo que quede prevista la renovación de los cargos, la ordenación de las elecciones y las actividades complementarias de las juntas de delegados.

665. La Ley orgánica Nº 9/1995 de 20 de noviembre, que regula la organización y el funcionamiento de los centros docentes no universitarios, en los artículos 10 y ss., referidos a la ordenación de los consejos escolares de los centros docentes públicos, reitera el derecho de los padres de los alumnos y de los propios alumnos a participar en el consejo escolar del centro educativo al que pertenezcan, concretándose esta participación en el tercio de los componentes del consejo. Los alumnos que formen parte del consejo escolar gozarán de los mismos derechos que el resto de sus miembros (profesores, padres, representantes de la administración y otros).

666. No obstante, a aquellos alumnos que lo sean del "primer ciclo de educación secundaria obligatoria" no se les permite participar en la elección o cese del director del centro, según señala el apartado 1 del artículo 12 de dicha ley. Esta excepción es la única prevista en la participación de los alumnos en el funcionamiento de su escuela, pues gozan del derecho a participar en todas las demás actividades que el consejo escolar ha de realizar.

667. Estas competencias, reguladas en el apartado 1 del artículo 11 de la Ley Nº 9/1995, incluyen, entre otras, las siguientes: establecer las directrices para la elaboración del proyecto educativo, aprobar el reglamento de régimen interior del centro, aprobar el proyecto de presupuesto del centro y la ejecución del mismo, promover la renovación de las instalaciones y equipo escolar y vigilar su conservación, e imponer correcciones, con finalidad pedagógica, que correspondan a aquellas conductas del alumnado que perjudiquen gravemente la convivencia del centro.

d) El derecho a expresar la opinión en la administración de la justicia de menores

668. Este derecho está reconocido, como se ha indicado antes, en el artículo 9.1 de la Ley orgánica Nº 1/1996.

669. La Ley orgánica N° 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores regula un procedimiento en el que se garantiza plenamente la audiencia al menor al que se ha imputado la comisión de un delito.

670. Queda, sin embargo, abierta todavía la posibilidad de una modificación futura de la Ley de enjuiciamiento criminal para garantizar en la intervención de los menores en los procesos penales el pleno respeto de su derecho a la intimidad personal y demás derechos reconocidos, mediante el otorgamiento de un fuero especial.

e) El derecho a expresar la opinión en la vida de las instituciones

671. Como ya se indicó en el capítulo II, en aquellos casos en los que se pretende que un menor de edad sea internado debido a razones de trastorno psíquico, la autoridad judicial debe examinarle personalmente en orden a conceder o no la autorización para dicho internamiento (artículo 211 del CC).

672. Posteriormente, el juez competente, de oficio, debe recabar información sobre la necesidad o no de que el internamiento continúe, y ello cuando lo estime oportuno y, en todo caso, cada seis meses. Para ello, deberá examinar de nuevo y por sí mismo al menor y oír el dictamen de un facultativo.

673. En los supuestos en que además de procederse al internamiento se estime conveniente que el menor sea declarado judicialmente incapaz, el juez, antes de dictar sentencia, ha de oír a los parientes más próximos del menor presuntamente incapaz; debe examinarle por sí mismo, oír el dictamen de un facultativo y, sin perjuicio de las pruebas practicadas a instancia de parte, puede pedir de oficio cuantas estime pertinentes (artículo 208 del CC).

674. Si después de dictada la sentencia sobreviene alguna nueva circunstancia, puede solicitarse del juez una nueva declaración que tenga por objeto dejar sin efecto o modificar el alcance de la incapacitación ya establecida. A este fin, de nuevo, tiene la obligación de examinar al menor incapacitado (artículos 212 y 213 del CC).

675. En los casos de internamiento de menores que se encuentran en situaciones de desamparo, tanto la legislación de ámbito estatal como la correspondiente a cada una de las comunidades autónomas han recogido como requisito que debe cumplir cualquier actuación dirigida a la protección de los menores, el de oír su opinión, en tanto que se trata, en definitiva, de la adopción de medidas que les afectan.

f) El derecho a expresar la opinión en los procesos para solicitar asilo

676. Como ya se ha señalado en el epígrafe III.A sobre el principio de no discriminación, la legislación española sobre asilo no contempla un procedimiento especial, ni siquiera ciertas especificidades, respecto de las solicitudes de asilo de menores.

677. La reciente resolución del Consejo de la Unión Europea sobre menores no acompañados nacionales de países terceros (97/c 221/03 DOCE, 19.7.97), que regula las particularidades del procedimiento de asilo en el caso de menores no acompañados, no hace tampoco referencia

alguna a la necesidad de contar con la opinión del niño acerca de los procedimientos de asilo, si bien fija algunas condiciones en las que se han de realizar las entrevistas a los menores.

678. No obstante el derecho del menor a ser oído en el procedimiento que se siga para el estudio de su solicitud de asilo queda garantizado por la misma Ley orgánica N° 1/1996, cuyo artículo 9, como ya hemos visto, recoge el derecho de los menores a ser escuchados "en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social".

679. Puede considerarse que esta disposición no sólo obliga a escuchar al menor no acompañado que ha presentado él mismo una solicitud de asilo, sino también, a que se le escuche, por ejemplo, en la tramitación de asilo de sus padres, decisión que tanto afecta a "su esfera personal, familiar y social", si ello fuera posible, oportuno y/o conveniente.

g) El derecho a expresar la opinión en los procesos judiciales civiles y penales

680. La intervención de los menores en los procesos judiciales civiles se puede plantear como parte y como testigos.

681. Como parte del proceso. Si bien poseen por sí mismos la capacidad para ser parte, sin embargo, carecen de capacidad procesal, al no gozar del pleno ejercicio de los derechos civiles, y que, por tanto, debe ser suplida por un representante legal, salvo los menores emancipados (artículos 314 y 323, del CC).

682. La representación legal puede ser asumida, bien por los padres que ostentan la patria potestad (artículos 162, 145, 156 del CC), ya sea conjuntamente, o por uno solo con el consentimiento del otro, y a falta de éstos por un tutor (artículo 222 del CC). En caso de conflicto de los intereses entre los padres y el hijo menor, se procederá al nombramiento del defensor judicial (artículos 163 y 299 a 302 del CC). Y en caso de ser el tutor el que ostente la representación deberá tener autorización judicial "para entablar demanda en nombre de los sujetos a tutela, salvo en los asuntos urgentes o de escasa cuantía" (artículo 272, 3ª del CC).

683. Como testigos en los procedimientos civiles. Según el artículo 1246 del Código Civil son inhábiles como testigos, por incapacidad natural, los menores de 14 años. Sin embargo, la Ley de enjuiciamiento civil, en su artículo 647, parece que presupone su intervención como testigos, al afirmar que a los menores de 14 años no se les tomará juramento. La jurisprudencia ha resuelto esta contradicción al determinar que la imposibilidad de que los menores actúen como testigos se circunscribe a los supuestos en que el objeto de la prueba sean obligaciones. En la práctica diaria se admite a los menores como testigos, pero la limitación vendrá al valorar dicho testimonio.

684. En el proceso penal también se puede distinguir la actuación de los menores como partes y como testigos.

685. El artículo 789.5 de esta ley prevé la inhibición a favor de los juzgados de menores cuando todos los imputados fueran menores de 16 años.

686. Asimismo, hay que tener en cuenta el artículo 9 de la Ley orgánica N° 4/1992, de 5 de junio, de reforma de la Ley reguladora de la competencia y procedimiento de los juzgados de menores, que establece que:

"Los jueces de menores serán competentes para conocer: 1º De los hechos cometidos por mayores de 12 años y menores de la edad fijada en el Código Penal a efectos de responsabilidad criminal [16 años], tipificados como delitos o faltas en la leyes penales. Cuando el autor de los citados hechos sea menor de 12 años será puesto, en su caso, a disposición de las instituciones administrativas de protección de menores."

687. En relación a la posible intervención del menor en el proceso como acusador, la capacidad para ser parte sigue la regla general, y en relación a la capacidad procesal deberá suplir su incapacidad por medio de la representación.

688. En cuanto a su intervención como testigo de las causas criminales, no existe restricción a su intervención y se podrán ver beneficiados por la Ley orgánica N° 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales.

h) El derecho a expresar la opinión en los procedimientos administrativos

689. En cuanto a las oportunidades de ser escuchados en los procedimientos administrativos y situaciones en las que puede intervenir, ya nos hemos referido al artículo 9 de la Ley orgánica N° 1/1996.

690. Por lo que se refiere a las medidas para concienciar a las familias y al público en general sobre el derecho de los niños y niñas a expresar su opinión y para proporcionar formación a los profesionales en ese sentido, se puede consultar lo dicho en el epígrafe I.K.

2. Medidas de ámbito autonómico

691. Diversas normas de las comunidades autónomas recogen expresamente el derecho del menor a ser informado acerca de las actuaciones protectoras, así como el de manifestar su opinión y ser oído en los diferentes procedimientos que establezcan las administraciones, especialmente aquellos en los que se vaya a adoptar una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social.

692. Podemos citar varias disposiciones que coinciden en la garantía de ese derecho.

Ley N° 19/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores, art. 3.4, de Aragón

Decreto N° 79/1995, de 18 de abril, por el que se regula la declaración de desamparo y los instrumentos de protección, arts. 22.2 g) y 53.1 o), de Aragón

Decreto N° 238/1994, de 28 de diciembre, por el que se regula la organización y el funcionamiento de los centros de protección de menores, art. 13, de Aragón

Ley N° 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor, art. 11, de Asturias

Ley Nº 7/1995, de 21 de marzo, de guarda y protección de los menores desamparados, art. 8, de Baleares

Ley Nº 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores, arts. 48 y 86 g), de Canarias

Decreto Nº 66/1992, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de expedientes administrativos de adopción, tutela, guarda y acogimiento de menores, arts. 12, 20 y 24, de Cantabria

Ley Nº 5/ 1995, de 23 de marzo, de solidaridad, art. 8, de Castilla-La Mancha

Decreto Nº 57/1988, de 7 de abril, por el que se dictan normas sobre protección de menores, art. 14, de Castilla y León

Ley Nº 12/1996, de 29 de julio, de la potestad del padre y la madre, art. 2, de Cataluña

Ley Nº 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección a los niños y adolescentes y de modificación de la Ley Nº 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, arts. 3 y 11.3, de Cataluña

Ley Nº 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención a menores, art. 12, de Extremadura

Ley Nº 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia, arts. 8 y 21, de Galicia

Ley Nº 4/1998, de 18 de marzo, del menor, art. 13, de La Rioja

Ley Nº 6/1995, de 2 de agosto, de garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, arts. 3, 52 y 73, de Madrid

Ley Nº 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia, art. 5, de Murcia

Ley Nº 1/1993, de 19 de febrero, de la escuela pública vasca, arts. 3, 15 y 44, del País Vasco

Ley Nº 7/1994, de 5 de diciembre, de la infancia, art. 39, de Valencia.

693. En estas normas, al subrayar la importancia de la libre expresión de las opiniones de los niños y niñas, las comunidades autónomas hacen referencia a la vez a la promoción de la participación de la infancia en diferentes ámbitos, tales como los núcleos de convivencia más inmediatos, las actividades de tipo cultural, la comunidad escolar, el funcionamiento de los centros.

694. Además de lo previsto en la legislación, algunas comunidades autónomas han creado otros servicios, tales como Teléfonos del Niño o Apartado de Correos del Menor, en los que los niños y adolescentes tienen la oportunidad de expresar sus demandas y de ser escuchados. Ver también epígrafe I.H.

695. La celebración anual del Día Universal de la Infancia el 20 de noviembre (ver epígrafe I.K), constituye en varias comunidades autónomas una ocasión en la que los niños y adolescentes pueden hacer oír su opinión.

3. Medidas de las organizaciones sociales

696. Las organizaciones sociales de infancia, en sus actividades con los niños y niñas, en sus proyectos educativos y en la atención residencial que algunas tienen concertada con las comunidades autónomas, se atienen a las normas que establecen el respeto a su opinión y sostienen una concepción del niño como persona y sujeto activo de derechos, capaz de expresar sus propias opiniones.

697. Una de las organizaciones de la Plataforma ha realizado, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, un estudio sobre estándares de calidad en la atención residencial y han elaborado un manual de buena práctica para la atención residencial a la infancia y adolescencia, en el que se establecen pautas educativas y de comunicación que tienen en cuenta el respeto a la opinión de los niños y adolescentes internos.

698. Otra de las organizaciones de la Plataforma, en colaboración con otras organizaciones europeas, realizó durante el año 1994 una encuesta entre niños y niñas de diferentes comunidades autónomas españolas con el objetivo principal de conocer la opinión que ellos tienen de sus propias familias. La encuesta está incluida en un estudio cualitativo y comparativo sobre el modo como los niños y niñas perciben la familia en cinco países de la Comunidad Europea: Bélgica, Francia, Países Bajos, España y Portugal. En 1997, los resultados del estudio se tradujeron al castellano y fueron posteriormente publicados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con el título *¿Qué piensan los niños y niñas sobre su familia?*

699. En los programas de educación para el desarrollo a los que ya nos referimos en el capítulo I y en el apartado A de este capítulo III, se promueve en los jóvenes participantes actitudes críticas hacia los diversos problemas sociales. Asimismo, en la revista *Jatun Sunqu* existe una sección de opinión donde pueden participar los escolares.

700. La revista *Nuestro rollo* que edita una organización de la Plataforma de Organizaciones de Infancia constituye un órgano de la libre expresión de los niños.

701. En el Programa de Ocio y Tiempo Libre se pretende promocionar, además de hábitos, actitudes y valores, la autogestión y responsabilidad de los menores, estimulando su propia capacidad de tomar decisiones coherentes en la utilización de su tiempo libre.

702. En una de las organizaciones de la Plataforma existe una organización interna de niños, elegida democráticamente en asambleas, donde ellos manifiestan sus opiniones sobre la marcha de la propia organización y sobre temas de la sociedad. Esta misma organización celebra encuentros generales de niños, donde se reúnen cada tres o cuatro años entre 300 y 400 niños y niñas de toda España, y en los que hacen un análisis de la familia, escuela, medios de comunicación, la política, el barrio o pueblo, la Iglesia, etc. El último encuentro ha tenido lugar en Huesca en julio de 1997.

703. Se ha creado por parte de una de las organizaciones de la Plataforma un programa de Internet, "La juventud opina".

704. En los planes de formación que las organizaciones imparten, se insiste en el derecho de los niños y adolescentes a expresar su opinión y a participar.

705. Una de las organizaciones de la Plataforma ha creado "Nuestro Teléfono", un servicio telefónico de escucha y orientación gratuita con cobertura nacional dirigido tanto a los niños y adolescentes con problemas como a adultos que, teniendo a su cargo un menor, quieran denunciar o consultar algún problema relacionado con la infancia. El servicio de "Nuestro Teléfono" organiza al menos dos cursos anuales de formación teoricopráctica para los voluntarios que van a orientar desde el teléfono tanto a los niños como a los adultos que llamen. "Nuestro Teléfono" en México fue inaugurado en agosto de 1996 y tiene un funcionamiento y objetivos similares a los de "Nuestro Teléfono" en España.

706. En los epígrafes G y K del capítulo I, se citan otras actividades de las organizaciones sociales en las cuales se promueve la libre expresión de la opinión por parte de los niños y adolescentes.

IV. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

707. De manera general, y como se ha expuesto extensamente en el epígrafe 13.1, los derechos y libertades civiles de la infancia enunciados en la Convención reciben un reconocimiento expreso tanto en la Constitución española como en la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil. En concreto, el artículo 3 de esta Ley establece que "los menores gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los tratados internacionales de los que España sea Parte, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño...".

708. Esta misma ley, en su capítulo II, recoge muchos de los derechos incluidos en la Convención, como ya se ha expuesto en el epígrafe 13.1.

A. El nombre y la nacionalidad (artículo 7)

(Párrafos 49 a 53 de las orientaciones generales (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

709. El Código Civil tras establecer en su artículo 29 que "el nacimiento determina la personalidad", añade en el artículo 30 que, para los efectos civiles, sólo se reputa nacido el feto que tenga figura humana y viva 24 horas enteramente desprendido del seno materno. Por ello, la Ley del Registro Civil y el Reglamento del Registro Civil sólo permiten inscribir un nacimiento pasadas aquellas horas (artículos 40 y 42 de la Ley del Registro Civil).

710. En relación con este ordenamiento jurídico y lo establecido por el artículo 7 de la Convención, la Dirección General de los Registros y del Notariado, del Ministerio de Justicia, de fecha 3 de septiembre de 1996, ha dictado una resolución en respuesta a la solicitud de una mujer de inscripción, fuera de plazo, del nacimiento de su hijo fallecido a las cinco horas y media de vida.

711. La Dirección General, tomando en consideración el artículo 7 de la Convención, los artículos 8 y 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los preceptos aplicables del Código Civil y de la legislación registral, no admite la inscripción solicitada basándose, entre otros, en el siguiente argumento:

"Finalmente, que el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño disponga que "el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre (y) a adquirir una nacionalidad...", no es ningún argumento decisivo. El propósito de esta Convención es salvaguardar los derechos fundamentales de los niños que vayan a vivir, pero no pueden interferir sus normas en las modalidades que establezca cada derecho interno en orden a esa inscripción inmediata al nacimiento (la incorporación al legajo de abortos español es una modalidad de inscripción, entendida ésta en sentido amplio), ni tampoco en las condiciones, que corresponde precisar a cada legislación nacional, que ha de reunir un nacimiento para que sea reconocida la personalidad civil del nacido. Si estas condiciones han de consistir en la llamada viabilidad propia (grado de madurez fetal), en la viabilidad impropia (aptitud del feto para seguir viviendo por ausencia de vicios internos) o en la viabilidad legal o plazo de vida (sistema de nuestro CC), es una decisión que puede y debe adoptar cada país conforme a su tradición y a razones de política legislativa."

712. El artículo 42 de la Ley del Registro Civil prevé que cualquier persona puede poner en conocimiento del Registro Civil la existencia de un nacimiento y el artículo 43 enumera las personas que están obligadas a promover la inscripción de nacimiento y aquellas que lo están para dar inmediatamente parte escrito del mismo.

713. Las personas obligadas a ello deben presentar la declaración de nacimiento en plazos breves: 8 días después del parto como regla general y 30 días cuando se acredite justa causa para la demora (artículos 42 de la Ley del Registro Civil y 166 del Reglamento del Registro Civil).

714. Están obligados a promover la inscripción por la declaración correspondiente: 1) el padre; 2) la madre; 3) el pariente más próximo o, en su defecto, cualquier persona mayor de edad presente en el lugar del alumbramiento al tiempo de verificarse; 4) el jefe del establecimiento o el cabeza de familia de la casa en que el nacimiento haya tenido lugar; y 5) respecto a los recién nacidos abandonados, la persona que los haya recogido (art. 43, Ley del Registro Civil).

715. Como medidas tomadas para promover la inscripción removiendo obstáculos sociales o culturales, puede señalarse que la obligación de promover la inscripción alcanza al médico, comadrona o ayudante técnico sanitario que haya auxiliado al nacimiento (art. 44, Ley del Registro Civil) y que se establecen reglas especiales para facilitar la inscripción de los niños abandonados o expósitos en el artículo 169 del Reglamento del Registro Civil.

716. Hay que señalar asimismo que esta normativa afecta, evidentemente, también a los niños nacidos mientras se tramita la solicitud de asilo de sus padres, los niños refugiados y los "desplazados".

717. Teniendo en cuenta que el Registro Civil español funciona desde 1870 y que es una institución plenamente aceptada por la sociedad y que los casos de falta de inscripción de nacimiento son poco frecuentes, no se han tomado medidas especiales para sensibilizar a la

opinión pública. Cabe, sin embargo, citar una Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 29 de octubre de 1980, la cual, recogiendo una proposición de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados de 2 de octubre de 1980, recuerda la necesidad de que los gitanos u otros grupos minoritarios inscriban los nacimientos ocurridos en España.

718. En cuanto a los elementos necesarios para identificar a los niños, la inscripción de los recién nacidos, de conformidad con el artículo 41 de la Ley del Registro Civil, hace fe del hecho, fecha, hora y lugar del nacimiento, del sexo, del nombre impuesto y, en su caso, de la filiación del inscrito.

719. De acuerdo con el artículo 53 de la Ley del Registro Civil, las personas son designadas por su nombre y apellidos paterno y materno determinados por la filiación. Todo español debe ser identificado con dos apellidos, siendo el primero el paterno y el segundo, el primero de los personales de la madre (artículos 109 del Código Civil; 53 y 55 de la Ley de Registro Civil, 194, 199 y 213 del Reglamento del Registro Civil).

720. En el momento de la redacción del informe están admitidas a trámite diversas proposiciones de ley de modificación tanto del Código Civil como de la legislación registral en el sentido de, en general, permitir que si los padres lo deciden de común acuerdo, el apellido de la madre preceda en orden al apellido del padre, en el momento de la inscripción dentro de plazo del nacimiento del hijo.

721. En cuanto a los nacidos con las técnicas de reproducción asistida o artificial, la Ley Nº 35/1988, de 22 de noviembre, en su artículo 7 establece que:

"1. La filiación de los nacidos con las técnicas de reproducción asistida se regulará por las normas vigentes, a salvo de las especiales contenidas en este capítulo.

2. En ningún caso la inscripción en el Registro Civil reflejará datos de los que pueda inferirse el carácter de la generación."

722. No obstante el carácter público del Registro Civil, esto es, que cualquier persona puede solicitar certificaciones sobre los asientos que en él se contienen, existen algunos datos que cabe denominar de publicidad restringida, para cuyo conocimiento es preciso obtener autorización especial. El artículo 21.1 del Reglamento del Registro Civil establece que:

"no se dará publicidad sin autorización especial: de la filiación adoptiva, no matrimonial o desconocida o de circunstancias que descubran tal carácter, de la fecha del matrimonio o que conste en el folio de nacimiento, si aquél fuese posterior a éste o se hubiese celebrado en los 180 días anteriores al alumbramiento, y del cambio del apellido Expósito u otros análogos o inconvenientes."

723. La autorización aludida, no será necesaria sin embargo, si quien pide la certificación es "el propio inscrito o sus ascendientes, descendientes o herederos..." (artículo 22 del Reglamento del Registro Civil).

724. La filiación biológica matrimonial queda determinada legalmente por la inscripción de nacimiento del hijo junto con la inscripción del matrimonio de los padres (art. 115-1º, CC).
725. La filiación materna no matrimonial se determina legalmente por la simple referencia a la madre en la inscripción de nacimiento dentro de plazo (art. 120-4º, CC).
726. Respecto de la determinación de la paternidad no matrimonial -incluso de la maternidad no matrimonial en casos extremos en los que no entra en juego el artículo 120-4º del Código-, la ley, de acuerdo con el principio proclamado en el artículo 39 de la Constitución, facilita la investigación de la paternidad o de la maternidad de tal modo que, si ésta no es reconocida voluntariamente por los progenitores, el hijo tiene durante toda su vida acción judicial para reclamar la filiación correspondiente (art. 133, CC).
727. El derecho del hijo a conocer a sus padres biológicos, como ya se indicó en el capítulo II no desaparece por la circunstancia de que el hijo haya sido después adoptado, porque, conforme resulta del artículo 22-1º del Reglamento del Registro Civil, el adoptado mayor de edad tiene derecho a obtener certificación literal de su nacimiento en la que constará, en su caso, su filiación por naturaleza anterior. Igualmente, podrá el menor de edad obtener esta información del registro con la autorización del juez encargado.
728. Por lo que se refiere al derecho a ser atendidos por los padres, ver epígrafe V.A.
729. En cuanto al derecho de los niños a adquirir una nacionalidad, el artículo 17 del Código Civil establece que son españoles de origen:
- a) "Los nacidos de padre o madre españoles." La atribución de la nacionalidad española se produce de manera automática, independientemente de su filiación matrimonial o no matrimonial o de que haya nacido o no en nuestro país. De igual modo, no se tiene en cuenta si la ley extranjera del lugar del nacimiento o la del otro padre o madre extranjero le atribuye distinta nacionalidad, ni tampoco si tal atribución es un acto de voluntad de los padres que, conforme al ordenamiento extranjero, han optado por dicha nacionalidad.
 - b) "Los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos, uno de ellos hubiera nacido también en España. Se exceptúan en este caso, los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España." En estos supuestos también resulta indiferente que la ley extranjera atribuya otra nacionalidad e incluso que el padre, la madre o los dos, opten para su hijo por una nacionalidad extranjera.
 - c) "Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad." Como puede observarse, a través de este precepto se pretende eliminar o reducir los casos de personas apátridas.
 - d) "Los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada. A estos efectos, se presumirán nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español."

730. Por lo que se refiere a los menores extranjeros, ver los capítulos II, III.A.1 f) y VIII.A.1.

731. De conformidad con el artículo 19 del Código Civil, el menor de edad extranjero que sea adoptado por un español, adquiere, desde el momento de la adopción, la nacionalidad española de origen.

732. Si el menor de edad extranjero está o ha estado sujeto a la patria potestad de un español, tiene el derecho a optar por la nacionalidad española. Para ello, deberá formular la declaración de opción, que hará su representante legal, si es menor de 14 años; él mismo asistido por dicho representante, si es mayor de esa edad y, finalmente, él solo, si está emancipado (artículo 20 del CC).

733. El menor de edad extranjero tiene reconocida igualmente la posibilidad de adquirir la nacionalidad española a través de la concesión por el Gobierno de la llamada Carta de Naturaleza o, además, por el hecho de haber residido en España durante un tiempo determinado. Para este propósito, debe el menor referido presentar una solicitud que será formulada por su representante legal, si es menor de 14 años; por él mismo asistido del representante, si es mayor de 14 años y, por último, por él mismo sin necesidad de complemento de capacidad alguno, si está emancipado (artículos 21 y 22 del CC).

734. En el ámbito del derecho de asilo, el Reglamento de la Ley de asilo, al que se alude extensamente en el capítulo VIII.A.1, dispone en su artículo 35, que los refugiados reconocidos podrán solicitar la nacionalidad española de acuerdo con el artículo 22.1 del Código Civil.

735. Aunque el plazo general de residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición de la nacionalidad española por residencia, es de diez años (dos años si se es nacional iberoamericano, de Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Portugal o de origen sefardí) el Código Civil establece sólo cinco para los asilados o refugiados. Por lo tanto, el menor refugiado podrá solicitar la nacionalidad española tras cinco años de residencia, en los casos en los que llegado ese momento esté emancipado, o si fuera entonces mayor de 14 años y le asistiera su representante legal. Si el menor refugiado tuviera menos de 14 años, tras el transcurso de los cinco años de residencia legal, la solicitud para adquirir la nacionalidad española la formularía su representante legal (artículo 21.2 del CC).

736. En cuanto a los desplazados o "refugiados de la violencia", la legislación española los considera dentro del ámbito de aplicación de la normativa de extranjería y, salvo lo expresamente dispuesto en el Reglamento de la Ley de asilo, no gozan de los privilegios que se atribuyen a los refugiados.

737. Los desplazados podrán solicitar la nacionalidad española a los diez años de residencia legal según el artículo 24.4 del Código Civil. La disposición adicional primera del Reglamento de la Ley de asilo prevé la posibilidad de que cualquier desplazado solicite el reconocimiento de su condición de refugiado según la Convención de Ginebra y la Ley de asilo. Esta disposición adicional dispensa a los desplazados el derecho a los permisos de residencia renovables anualmente, la posibilidad de disfrutar de programas de acogida e integración previstos para los refugiados, los beneficios sociales establecidos por los artículos 15 y 30 del propio reglamento,

la posibilidad de otorgarles permisos de trabajo, y, por encima de todo, su derecho a no ser devueltos al país de conflicto.

2. Medidas de ámbito autonómico

738. Además del cumplimiento de la normativa de ámbito estatal al que se acaba de aludir, las comunidades autónomas, en sus recientes leyes dictadas en el ámbito de la infancia, están plasmando, de una manera expresa, como derecho de la infancia, el derecho, desde el momento mismo del nacimiento, a un nombre y a una nacionalidad. En los casos de menores que están bajo tutela o guarda de la administración autonómica y en los casos en que los padres no hubieran inscrito al menor, la administración, efectuadas las averiguaciones oportunas y recabada la documentación necesaria, hará las gestiones oportunas para la inscripción.

739. Asimismo, en algunas comunidades autónomas se regulan aspectos relacionados con la garantía de la correcta e inequívoca identificación del recién nacido, aplicando los medios técnicos más avanzados y precisos y proporcionando un documento de identificación infantil. En este sentido, podemos citar el artículo 5 de la Ley Nº 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, de Andalucía; el artículo 3 de la Ley Nº 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención a menores, de Extremadura; el artículo 8 c) de la Ley Nº 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia, en su artículo 8 c), de Galicia; el artículo 9 d) de la Ley Nº 4/1998, de 18 de marzo, del menor, de La Rioja; el artículo 11.1 a) de la Ley Nº 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia, de Madrid; el artículo 7 de la Ley Nº 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia, de Murcia.

B. La preservación de la identidad (artículo 8)
(Párrafo 54 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

740. Ver también epígrafe A del mismo capítulo.

741. El Código Penal recoge varios delitos que persiguen preservar la identidad del niño y evitar que se vea privado de los elementos necesarios para su identificación.

742. El artículo 220 castiga la suposición de un parto (simular un nacimiento inexistente), la ocultación (abandono del recién nacido para ocultar su nacimiento) o la entrega a terceros de un hijo para alterar o modificar su filiación, y la sustitución de un niño por otro (alterar las filiaciones de niños). Las tres primeras conductas se castigan sólo cuando sean intencionales y se busque alterar el estado civil de menor, por eso las penas con que se castigan estas conductas son de prisión de seis meses a dos años siendo posible imponer la pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho a la patria potestad cuando se realicen por los ascendientes del niño. Sin embargo, la sustitución de un niño por otro puede realizarse tanto intencionalmente, en cuyo caso las penas son de prisión de uno a cinco años, como por negligencia grave de las personas responsables de la filiación de los niños en los hospitales; en este último caso la pena es de prisión de seis meses a un año.

743. También pretende proteger la filiación del menor el artículo 221 en el que se sanciona la entrega, por compensación económica, de un hijo, descendiente o cualquier menor aunque no concorra relación de filiación o parentesco con él, eludiendo los procedimientos legales de la guarda, acogimiento o adopción, con la finalidad de establecer una relación análoga a la de filiación. La pena con que se sanciona esta "compraventa de menores" es de prisión de uno a cinco años y de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad por tiempo de cuatro a diez años en el caso de los "vendedores". Con la misma pena se castigará a la persona receptora del menor ("comprador") y al intermediario, sin perjuicio de que la entrega del menor se hubiese efectuado en país extranjero. En el caso de que estos hechos se hubieren cometido utilizando guarderías, colegios u otros locales o establecimientos donde se recojan niños, se impondrá la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de dichas actividades por tiempo de dos a seis años pudiendo acordarse la clausura definitiva o temporal de los establecimientos por un plazo que no exceda de cinco años en este último caso.

744. El instrumento de ratificación del Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993, del que España es Parte, establece en su artículo 31 que "sin perjuicio de lo establecido en el artículo 30, los datos personales que se obtengan o transmitan conforme al Convenio, en particular aquellos a los que se refieren los artículos 15 y 16, no podrán utilizarse para fines distintos de aquellos para los que se obtuvieron o transmitieron".

C. Libertad de expresión (artículo 13)
(Párrafo 55 (CRC/58))

1. Medidas de ámbito estatal

745. Ver también apartado D del capítulo III.

746. El apartado 1 del artículo 20 de la Constitución española reconoce "el derecho a expresar y difundir los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción", lo que incluye todas las facetas posibles de la libertad de expresión entendida en su más extensa acepción. El bien jurídico protegido con la consagración de este derecho constitucional no es la libertad de opinión personal, sino la comunicación particular o pública de las ideas o los juicios. De ahí que la Constitución no se limita a consagrar ese derecho, sino que establece las condiciones para su ejercicio, al precisar que tales pensamientos, ideas y expresiones se realizaran libremente, lo que supone respeto al juicio emitido.

747. El apartado 2 del mismo artículo establece una prohibición absoluta e incondicionada de cualquier tipo de censura previa. Esta prohibición protege todos los derechos reconocidos en el apartado 1.

748. El apartado 4 señala el límite de la libertad de expresión, que sitúa en el respeto a los derechos fundamentales, especialmente el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen, y en la protección a la juventud y la infancia.

749. La Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, en su artículo 8, establece que:

"1. Los menores gozan del derecho a la libertad de expresión en los términos constitucionalmente previstos. Esta libertad de expresión tiene también su límite en la protección de la intimidad y la imagen del propio menor recogida en el artículo 4 de esta ley.

2. En especial, el derecho a la libertad de expresión de los menores se extiende:

- a) A la publicación y difusión de sus opiniones.
- b) A la edición y producción de medios de difusión.
- c) Al acceso a las ayudas que las administraciones públicas establezcan con tal fin.

3. El ejercicio de este derecho podrá estar sujeto a las restricciones que prevea la ley para garantizar el respeto de los derechos de los demás o la protección de la seguridad, salud, moral u orden público."

750. El artículo 9 recoge como proyección del derecho de la libertad de expresión el derecho de los menores a ser oídos "en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en el que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social".

751. Además de los recursos existentes para garantizar el derecho del niño a la libertad de expresión previstos por el ordenamiento interno español, interesa hacer referencia también a los recursos disponibles en el derecho internacional.

752. Los menores gozan, en efecto, del sistema de garantías establecidas en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del que España es Parte. Este Convenio recoge el derecho a la libertad de expresión en su artículo 10, para "toda persona" -adulta o no-, restringiendo las limitaciones a dicho derecho a aquellas "medidas necesarias en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial, o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad e imparcialidad del poder judicial".

2. Medidas de ámbito autonómico

753. El apartado D del capítulo III se ha referido la legislación autonómica que recoge el derecho de los menores a expresar su opinión y a ser oídos.

754. La libertad de expresión de los menores, que alcanza a la publicación y difusión de sus opiniones y a la edición y producción de medios de difusión, está expresamente recogida en el artículo 8 de la Ley N° 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia, de Galicia y en el artículo 31 de la Ley N° 4/1998, de 18 de marzo, del menor, de La Rioja.

3. Medidas de las organizaciones sociales

755. Ver apartados G y K del capítulo I y apartado D del capítulo III.

D. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 14)
(Párrafos 56 y 57 (CRC/C/56))

1. Medidas de ámbito estatal

756. Como ya se indicó en el informe inicial, párrafos 129 a 133, el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión está reconocido en el artículo 16.1 de la Constitución española. Su contenido, según el artículo 2 de la Ley orgánica de libertad religiosa N° 5/1980 de 5 de julio, comprende las facultades de profesar las propias creencias, o no profesar creencia alguna, cambiar de confesión religiosa o abandonar la que se posee, manifestar libremente las propias creencias o ausencia de las mismas o abstenerse de declarar sobre ellas, profesar los actos de culto propios de la confesión que se profesa y recibir asistencia religiosa, recibir e impartir enseñanza religiosa de toda índole y reunirse públicamente con fines religiosos, o asociarse para desarrollar comunitariamente actividades religiosas.

757. La Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil reconoce en su artículo 6 el derecho del menor a la libertad de ideología, conciencia y religión (apartado 1), a la vez que advierte de que "los derechos dimanantes de esta libertad tiene únicamente las limitaciones prescritas por la ley y el respeto de los derechos y libertades fundamentales de los demás" (apartado 2), sin perjuicio, naturalmente, de lo que dispongan otras leyes estatales relativas a este derecho.

758. El problema del ejercicio de la libertad de conciencia, religión y creencias por parte del menor se plantea en el momento en que éstas entran en conflicto con su propia vida. Se trata de la objeción de conciencia a tratamientos médicos que son imprescindibles para salvar la vida del menor. En España la única modalidad de esta objeción de conciencia que se ha presentado a la jurisprudencia es la relativa a las transfusiones sanguíneas, prohibidas por las creencias de los testigos de Jehová, basándose en una interpretación de la Biblia.

759. El Estado no puede desproteger la vida de los menores hasta el punto de considerar impune la conducta de las personas responsables del cuidado del menor que, basándose en ciertas creencias de ellos mismos y/o del propio menor, no le suministran el tratamiento médico que en el caso concreto podría salvar su vida.

760. La voluntad del menor de 13 años de no someterse al tratamiento, arraigada en una firme convicción religiosa del propio menor, resulta irrelevante, pero las fuertes convicciones religiosas de los responsables del menor son tomadas en consideración por los aplicadores del

derecho, atenuando la pena, no considerando relevante la agravante de parentesco e incluso provocando la predisposición a informar favorablemente un indulto parcial para los responsables del menor, tal como ocurrió en una sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1997.

761. El marco general de las garantías que se establecen en el ordenamiento a partir del artículo 16 de la Constitución española y del artículo 2 de la Ley orgánica de libertad religiosa sirven también al propósito de proteger la libertad religiosa en el ámbito educativo. El artículo 27.3 de la Constitución española hace especial referencia al "derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

762. Tanto la Ley orgánica del derecho a la educación (LODE) como la Ley orgánica general del sistema educativo (LOGSE) y la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981 manifiestan la aconfesionalidad (neutralidad) del Estado en materia educativa.

763. En los diez artículos de los Acuerdos de 10 de noviembre de 1992 se reconoce el derecho a la enseñanza religiosa judía, evangélica e islámica en los centros públicos y concertados en sus diversos niveles.

764. Respecto a la religión católica, confesión mayoritaria en España, la Disposición adicional segunda de la Ley orgánica general del sistema educativo establece que:

"la enseñanza de la religión se ajustará a lo establecido en los Acuerdos sobre enseñanza y asuntos culturales suscritos entre la Santa Sede y el Estado español de 3 de enero de 1979 y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas. A tal fin, y de conformidad con lo que dispongan dichos acuerdos, se incluirá la religión como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos."

765. El Real Decreto N° 1007/1991, de 14 de junio, sobre educación secundaria obligatoria, el Real Decreto N° 1700/1991 sobre bachillerato y el Real Decreto N° 1006/1991 sobre educación primaria, establecen que:

"dado el carácter voluntario que tales enseñanzas tienen para los alumnos, las correspondientes calificaciones no serán tenidas en cuenta en las convocatorias que, dentro del sistema educativo y a los efectos del mismo, realicen las administraciones públicas y en las cuales deban entrar en concurrencia los expedientes académicos de los alumnos."

766. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ratificado por España, incluye, como es lógico, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y religión, en su artículo 9. El ejercicio, por tanto, de este derecho por los niños, goza del sistema de garantías del Convenio citado, lo que incluye la posibilidad de demanda individual directamente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

767. La Ley orgánica N° 1/1996 de protección jurídica del menor, con el propósito de proteger al menor frente a los efectos nocivos de las sectas, señala que "cuando la pertenencia de un

menor o de sus padres a una asociación impida o perjudique el desarrollo integral del menor, cualquier interesado, persona física o jurídica, o entidad pública, podrá dirigirse al ministerio fiscal para que promueva las medidas jurídicas de protección que estime necesarias".

2. Medidas de ámbito autonómico

768. En algunas de las leyes autonómicas de infancia se hace reconocimiento explícito de estas libertades.

769. Así, podemos citar el artículo 4 c) de la Ley N° 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores, de Aragón; el artículo 12 de la Ley N° 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor, de Asturias; el artículo 4 del Decreto N° 272/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el estatuto de centros y servicios propios, de Castilla y León; el artículo 19 de la Ley N° 11/1985, de 13 de junio, de protección de menores, de Cataluña; el artículo 3 a) de la Ley N° 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención a menores, de Extremadura; el artículo 8 de la Ley N° 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia, de Galicia; el artículo 14 de la Ley N° 4/1988, de 18 de marzo, del menor, de La Rioja; el artículo 7.2 de la Orden de 14 de mayo de 1991, de Valencia, por la que se aprueba el Estatuto aplicable a los centros de atención a la infancia y juventud.

770. Igualmente, algunas comunidades autónomas contemplan la protección de los menores frente a las sectas. Podemos citar el artículo 24 de la Ley N° 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores, de Canarias y el artículo 53 de la Ley N° 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de los niños y los adolescentes, de Cataluña.

3. Medidas de las organizaciones sociales

771. Ver apartado D del capítulo III.

E. Libertad de asociación y de reuniones pacíficas (artículo 15) (Párrafo 58 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

772. El artículo 22 de la Constitución española contiene una fórmula que afecta fundamentalmente al proceso de constitución de asociaciones y a la temática de las asociaciones ilícitas. El artículo 48 prevé entre los principios rectores de la política social y económica la "participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural".

773. Por su parte, la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, en su artículo 7 establece que:

"1. Los menores tienen derecho a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, así como a una incorporación progresiva a la ciudadanía activa. Los poderes públicos promoverán la constitución de órganos de participación de los menores y de las organizaciones sociales de infancia.

2. Los menores tienen el derecho de asociación que, en especial, comprende:

a) El derecho a formar parte de asociaciones y organizaciones juveniles de los partidos políticos y sindicatos, de acuerdo con la ley y los estatutos.

b) El derecho a promover asociaciones infantiles y juveniles e inscribirlas de conformidad con la ley. Los menores podrán formar parte de los órganos directivos de estas asociaciones.

Para que las asociaciones infantiles y juveniles puedan obligarse civilmente, deberán haber nombrado, de acuerdo con sus estatutos, un representante legal con plena capacidad.

Cuando la pertenencia de un menor o de sus padres a una asociación impida o perjudique al desarrollo integral del menor, cualquier interesado, persona física o jurídica, o entidad pública, podrá dirigirse al ministerio fiscal para que promueva las medidas jurídicas de protección que estime necesarias.

3. Los menores tienen derecho a participar en reuniones públicas y manifestaciones pacíficas, convocadas en los términos establecidos por la ley.

En iguales términos, tienen también derecho a promoverlas y convocarlas con el consentimiento expreso de sus padres, tutores o guardadores."

774. La legislación educativa en esta materia se orienta, fundamentalmente, a regular el derecho de asociación de los alumnos de centros educativos no universitarios, que en su mayor parte son menores de edad.

775. Así, el artículo 7 de la Ley orgánica del derecho a la educación establece que los alumnos de los centros docentes no universitarios regulados por esta ley "podrán asociarse en función de su edad, creando organizaciones de acuerdo con la ley y con las normas que, en su caso, reglamentariamente se establezcan". Dichas normas reglamentarias se han establecido por el Real Decreto Nº 1532/1986, de 11 de julio, que regula las asociaciones de alumnos. El derecho se reconoce a todos los alumnos que hayan cumplido los 12 años de edad.

776. En el ámbito internacional, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (cuyo Protocolo Facultativo, del que España es Parte, posibilita la presentación de comunicaciones ante el Comité de Derechos Humanos por los particulares) en sus artículos 21 y 22, como el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en su artículo 11, protegen la libertad de asociación y de reunión pacífica. Por ello, y como en otros casos ya mencionados, los mecanismos de garantía respecto a la protección efectiva de dichos derechos previstos por ambos sistemas están a la disposición de los niños y de sus representantes legales.

777. En el epígrafe K del capítulo I se citaron varias actividades realizadas para la difusión de la Convención, en las cuales el derecho a la participación tuvo un lugar destacado.

778. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales financia programas realizados por organizaciones no gubernamentales que tienen la finalidad de potenciar la educación para la

participación en grupo y la responsabilidad de los niños y niñas. Deberá existir una participación directa de los niños y niñas en el desarrollo del programa y deberán crearse grupos asociativos estables a partir de la aplicación del mismo, con lo cual se potenciará la participación de la infancia dentro de las mismas organizaciones no gubernamentales. Estos programas pretenden sobre todo la integración de niños y niñas que están en situaciones de dificultad social.

2. Medidas de ámbito autonómico

779. Las comunidades autónomas, en virtud de diferentes competencias asumidas, como política juvenil, protección a la infancia o asociaciones, han desarrollado normativamente la participación social de los menores, y en concreto su derecho de asociación, además de comprometer a las administraciones en la tarea de impulsar y promover el asociacionismo infantil y juvenil.

780. Podemos citar el artículo 12.3 y 4 de la Ley N° 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, de Andalucía; el artículo 4 de la Ley N° 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores, de Aragón; la Ley N° 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores, de Canarias; los artículos 12 y 51 de la Ley N° 8/1995, de 27 de julio de atención y protección de los niños y adolescentes, de Cataluña; el artículo 7 de la Ley N° 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia, de Galicia; el artículo 20 de la Ley N° 4/1998, de 18 de marzo, del menor, de La Rioja; los artículos 15, 19, 23 y 90 de la Ley N° 6/1995, de 28 de marzo, de garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, de Madrid; el artículo 6 de la Ley N° 3/1993, de 21 de marzo, de la infancia, de Murcia; el artículo 8 de la Ley N° 7/1994 de 16 de diciembre, de la infancia, de Valencia.

781. En el ámbito territorial de las comunidades autónomas existen numerosas asociaciones infantiles y juveniles, entre las que se cuentan algunas de las organizaciones sociales que forman parte de la Plataforma de Organizaciones de Infancia. Entre los objetivos de estas asociaciones están la defensa de sus derechos, la participación en la organización de la comunidad escolar y la realización de actividades educativas, lúdicas, deportivas, artísticas y benéficas.

782. En las comunidades autónomas donde no existen asociaciones infantiles propiamente dichas, suele haber adolescentes menores de 18 años dentro de las asociaciones juveniles. En algunos casos, también existen secciones infantiles en las asociaciones de adultos.

3. Medidas de las organizaciones sociales

783. Ver epígrafe G del capítulo I y el apartado D del capítulo III.

784. Dos de las organizaciones sociales integradas en la Plataforma de Organizaciones de Infancia, además de promover las actividades grupales y el asociacionismo de los niños y niñas con los que realizan actividades, son ellas mismas, como tales, organizaciones infantiles y juveniles.

F. Protección de la vida privada (artículo 16)
(Párrafo 59 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

785. El artículo 18 de la Constitución española garantiza el derecho al honor, la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, el cual ha sido desarrollado por la Ley orgánica N° 1/1982. El artículo 20.4 que, como se ha visto en el epígrafe C, se refiere al denominado bloque de las libertades del pensamiento o libertades de contenido intelectual, señala como límites al derecho de expresión "el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia".

786. Una serie de hechos recientes que implicaban la utilización de la imagen de menores por parte de los medios de comunicación y que supusieron un atentado contra la intimidad de algunos menores víctimas de delitos, han puesto de manifiesto la importancia de la protección de la vida privada de los menores. Sobre este problema, hay que atenerse a lo dispuesto en la Ley orgánica N° 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil al derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen. En virtud de lo establecido en esta norma, la intromisión en el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen deja de ser ilegítima cuando el afectado haya otorgado su consentimiento expreso. Sin embargo, y cuando el titular de los derechos que pueden ser objeto de menoscabo es un menor o incapaz, según el artículo 3 de esta ley orgánica, este consentimiento sólo puede darse, por ellos mismos, "si sus condiciones de madurez lo permiten". A falta de madurez, esto es, en el resto de los supuestos, el consentimiento debe prestarse "mediante escrito por su representante legal, quien estará obligado a ponerlo en conocimiento previo del ministerio fiscal".

787. La Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, en su artículo 4, sobre el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, establece que:

"1. Los menores tienen derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Este derecho comprende también la inviolabilidad del domicilio familiar y de la correspondencia, así como del secreto de las comunicaciones.

2. La difusión de información o la utilización de imágenes o nombre de los menores en los medios de comunicación que puedan implicar una intromisión ilegítima en su intimidad, honra o reputación, o que sea contraria a sus intereses, determinará la intervención del ministerio fiscal...

3. Se considera intromisión ilegítima en el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen del menor, cualquier utilización de su imagen o su nombre en los medios de comunicación que pueda implicar menoscabo de su honra o reputación, o que sea contraria a sus intereses incluso si consta el consentimiento del menor o de sus representantes legales.

5. Los padres o tutores y los poderes públicos respetarán estos derechos y los protegerán frente a posibles ataques de terceros."

788. El artículo 13, establece que en todas las actuaciones relacionadas con situaciones de riesgo o de desamparo de un menor:

"las autoridades y las personas que por su profesión o función conozcan el caso actuarán con la debida reserva.

En las actuaciones se evitará toda interferencia innecesaria en la vida del menor."

789. La Ley orgánica N° 4/1992, de 5 de julio, sobre reforma de la ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores establece que "el juez podrá acordar, en interés del menor, que las sesiones no sean públicas. En ningún caso se permitirá que los medios de comunicación social obtengan o difundan imágenes del menor, ni datos que permitan su identificación".

790. La Instrucción N° 2/1993, de 15 de marzo, del Fiscal General del Estado, insta a los fiscales a que soliciten incluso la retirada de la patria potestad a aquellos padres que permitan la publicación y venta a los medios de comunicación de noticias relacionadas con sus hijos, menores de edad, víctimas de delitos. La Fiscalía entiende que con esta actuación los padres o tutores estarían incumpliendo el principio recogido en el artículo 154.1 del Código Civil en el que se establece la obligación de los padres de procurar a sus hijos una "formación integral". Dicha instrucción añade que "sobrepasan el límite de lo tolerable en un estado de derecho las noticias que contemplen vejaciones innecesarias que, más allá de la voluntad de informar, inciden e infringen los derechos de los menores".

791. Las normas penales que tratan de impedir la injerencia arbitraria o ilegal en la vida privada del niño para proteger su honra y reputación son las mismas que protegen la intimidad de los mayores de edad. Se trata de los artículos 197 a 199 del Código Penal que sancionan el descubrimiento y revelación de secretos, y la vulneración de la intimidad, así como el apoderamiento o alteración de los datos reservados contenidos en cualquier tipo de registro o fichero. La única especialidad en materia de protección de menores es la existencia de una agravación de la pena prevista en el artículo 197.5 del Código Penal, en virtud del cual la pena se impondrá en su mitad superior cuando la víctima del delito fuera un menor de edad. Para perseguir estos delitos es requisito previo la denuncia de la persona agraviada. Cuando ésta sea menor de edad, será su representante legal quien la interponga, aunque también podrá denunciar el ministerio fiscal. De igual forma, el perdón del representante legal del menor extingue la responsabilidad criminal en estos delitos (artículo 201 del Código Penal) sin perjuicio de que en caso de que la víctima sea menor de edad, el juez, oído el ministerio fiscal, podrá rechazar la eficacia del perdón otorgado por el representante legal.

792. La Ley orgánica N° 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales, se promulga con el propósito de encontrar el equilibrio necesario entre el derecho a un proceso con todas las garantías y la tutela de derechos fundamentales inherentes a los testigos y peritos y a sus familiares, aspecto que cobra especial importancia cuando la víctima o el testigo es un menor de edad. Se implanta de este modo un sistema que confiere al juez la apreciación racional del riesgo y la facultad de aplicar las medidas necesarias para proteger los distintos bienes jurídicos.

793. Si bien en esta ley no se hace referencia expresa a la posible minoría de edad del individuo protegido, estas medidas son también aplicables a éstos. Entre estas medidas destacan las conducentes a preservar la identidad del testigo: no consignación de datos en las diligencias que permitan su identificación o prohibición de que se hagan fotografías o se tome su imagen por cualquier otro procedimiento. No obstante, la finalidad de esta regulación no es la preservación de la intimidad, que está protegida por otros cauces, sino la evitación de posibles represalias.

2. Medidas de ámbito autonómico

794. La normativa de las comunidades autónomas en materia de infancia, además de reiterar los derechos que se recogen en la normativa estatal, ha abordado algunos aspectos relacionados con el respeto a la vida privada del menor, especialmente cuando éste se encuentra protegido por la administración, debiéndose en estos casos velar por este derecho en la tramitación de los expedientes, exigiendo la confidencialidad a los que intervienen en los mismos y considerando falta muy grave la vulneración del carácter reservado de las actuaciones .

795. Esa normativa regula asimismo la intervención de la propia administración, instándose la misma cuando desde los medios de comunicación social se lesionan los derechos en cuestión.

796. Podemos citar el artículo 6 de la Ley Nº 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, de Andalucía; el artículo 34 de la Ley Nº 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores, de Aragón; los artículos 6.2 k) y 13 de la Ley Nº 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor, de Asturias; los artículos 9 y 36 de la Ley Nº 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección a los niños y adolescentes, de Cataluña; el artículo 40 de la Ley Nº 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención a menores, de Extremadura; el artículo 8 i) de la Ley Nº 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia, de Galicia; el artículo 15 de la Ley Nº 4/1998, de 18 de marzo, del menor, de La Rioja; los artículos 35, 49 y 95 de la Ley Nº 6/1995, de 2 de agosto, de garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, de Madrid; los artículos 5, 8 y 21 de la Ley Nº 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia, de Murcia.

797. En el epígrafe I.H, se citan los recursos y oportunidades con los que cuentan los menores para la defensa de su derecho a la vida privada.

G. El acceso a la información pertinente (artículo 17) (Párrafo 60 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

798. Ver también epígrafe VII.C del informe.

799. El derecho a la información se encuentra protegido en la Constitución española, en el artículo 20 relativo al derecho de expresión, referido antes, ya que se considera comprendido dentro del concepto genérico de libertad de expresión. El apartado 1 d) de este artículo reconoce a todos los ciudadanos "la libertad a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión...".

800. Por otra parte, parece obvia la estrecha relación que tiene el derecho a la información veraz con el del honor de las personas, pues es el bien jurídico que más puede sufrir con la falsedad de una información. En este punto, la relación con los menores es importante: no hay que limitarse sólo a contrastar la veracidad de la información recibida, sino que es esencial que esa información no pueda dañar en forma alguna a los menores, como ya se ha expuesto en el epígrafe F.

801. La Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil en su artículo 5, establece que:

"1. Los menores tienen derecho a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo.

2. Los padres o tutores y los poderes públicos velarán por que la información que reciban los menores sea veraz, plural y respetuosa con los principios constitucionales.

3. Las administraciones públicas incentivarán la producción y difusión de materiales informativos y otros destinados a los menores, que respeten los criterios enunciados, al mismo tiempo que facilitarán el acceso de los menores a los servicios de información, documentación, bibliotecas y demás servicios culturales.

En particular, velarán por que los medios de comunicación en sus mensajes dirigidos a menores promuevan los valores de igualdad, solidaridad y respeto a los demás, eviten imágenes de violencia, explotación en las relaciones interpersonales o que reflejen un trato degradante o sexista.

4. Para garantizar que la publicidad o mensajes dirigidos a menores o emitidos en la programación dirigida a éstos, no les perjudique moral o físicamente, podrá ser regulada por normas especiales.

5. Sin perjuicio de otros sujetos legitimados, corresponde en todo caso al ministerio fiscal y a las administraciones públicas competentes en materia de protección de menores el ejercicio de las acciones de cese y rectificación de publicidad ilícita."

802. En lo referente a la cooperación internacional para la difusión de la literatura infantil y de los materiales precisos para el desarrollo social y cultural del niño, teniendo en cuenta especialmente las necesidades lingüísticas de los niños pertenecientes a minorías, debe citarse la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la UNESCO, el 14 de diciembre de 1960, y de la que España forma Parte desde el 20 de agosto de 1969.

803. En virtud de dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a derogar cualquier legislación o práctica administrativa discriminatoria en la esfera de la enseñanza y a admitir las medidas, incluyendo disposiciones legislativas, para que no se dé discriminación por ningún motivo en la admisión de los alumnos a los centros de enseñanza; pero además, la Convención es clara en cuanto a su exigencia de que se conceda "a los súbditos extranjeros residentes en su

territorio, el acceso a la enseñanza en las mismas condiciones que a sus propios nacionales" (art. 3 e)). Por otra parte, la Convención establece que los Estados Partes convienen en que la educación debe fomentar la tolerancia y la amistad entre todos los grupos raciales o religiosos, y en que las minorías nacionales deben tener el derecho a ejercer las actividades docentes que les sean propias, como crear escuelas y enseñar y mantener su propio idioma, siempre que este derecho no impida a las minorías comprender la cultura y el idioma del conjunto de la colectividad (art. 5.1 a) y c)). La Convención no permite a los Estados Partes ningún tipo de reserva a ninguno de sus artículos (art. 9).

804. El Convenio de la OIT, de 24 de junio de 1974, N° 140, sobre la licencia pagada de estudios, en vigor para España desde el 18 de septiembre de 1979, en su artículo 3 menciona que las políticas en la materia de los Estados Partes deberán contribuir a la promoción humana, social y cultural de los trabajadores y a favorecer una educación permanente y apropiada a las exigencias de la vida actual. El artículo 8, por su parte, establece que la licencia pagada de estudios no deberá negarse a los trabajadores por razón de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social.

805. En el ámbito del Consejo de Europa, el Acuerdo Europeo sobre circulación de jóvenes provistos de pasaportes colectivos, entre los países miembros del Consejo de Europa, hecho en París el 16 de diciembre de 1961, y en vigor para España desde el 18 de junio de 1982, obedece al deseo de los Estados miembros de aumentar las facilidades para los viajes de jóvenes entre sus respectivos países.

806. En cuanto a la protección del menor ante la información que pueda ser perjudicial para su bienestar, ya se ha citado más arriba el artículo 5.3 de la Ley N° 1/1996 referido a los mensajes de los medios de comunicación.

807. La Ley N° 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, relativa al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, en su artículo 17, establece, como ya se indicó en el epígrafe III.A, que:

"1. Las emisiones de televisión no incluirán programas ni escenas o mensajes de cualquier tipo que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, ni programas que fomenten el odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

2. La emisión de programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en todo caso, de aquellos que contengan escenas de pornografía o violencia gratuita solo podrá realizarse entre las 22 horas y las 6 horas y deberá ser objeto de advertencia sobre su contenido por medios acústicos y ópticos."

808. Para la protección de los menores frente a la publicidad, el artículo 16 establece que:

"La publicidad por televisión no contendrá imágenes o mensajes que puedan perjudicar moral o físicamente a los menores. A este efecto, deberá respetar los siguientes principios:

a) No deberá incitar directamente a tales menores a la compra de un producto o de un servicio explotando su inexperiencia o su credulidad, ni a que persuadan a sus padres o tutores, o a los padres o tutores de terceros, para que compren los productos o servicios de que se trate.

b) En ningún caso deberá explotar la especial confianza de los niños en sus padres, profesores u otras personas.

c) No podrá, sin un motivo justificado, presentar a los niños en situaciones peligrosas."

809. El artículo 11 establece que:

"La publicidad de bebidas alcohólicas debe respetar lo dispuesto al efecto en la Ley N° 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, y los siguientes principios:

a) No podrá estar dirigida específicamente a las personas menores de edad, ni en particular presentar a los menores consumiendo dichas bebidas.

b) No deberá asociar el consumo de alcohol a una mejora del rendimiento físico o a la conducción de vehículos, ni dar la impresión de que el consumo de alcohol contribuye al éxito social o sexual, ni sugerir que las bebidas alcohólicas tienen propiedades terapéuticas o un efecto estimulante o sedante, o que constituyen un medio para resolver conflictos.

c) No deberá estimular el consumo inmoderado de bebidas alcohólicas u ofrecer una imagen negativa de la abstinencia o de la sobriedad, ni subrayar como cualidad positiva de las bebidas su alto contenido alcohólico."

810. El Código Penal castiga en su artículo 186 al que, mediante una relación directa con el menor, difundiere, vendiere o exhibiere material pornográfico entre menores de edad.

811. El proyecto de ley orgánica de modificación del título VIII del libro II del Código Penal (que afecta a los delitos contra la libertad sexual) que en el momento de la redacción de este informe se tramita en el Congreso mantiene inalterada la conducta típica de este delito, aunque incrementa la pena.

812. El artículo 1 de la Ley N° 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las salas especiales de exhibición cinematográfica, la filmoteca española y las tarifas de las tasas de doblaje establece que:

"las películas de carácter pornográfico o que realicen apología de la violencia serán calificadas como películas X por resolución del Ministro de Cultura, previo informe de la Comisión de Calificación, y se exhibirán exclusivamente en salas especiales, que se denominarán salas X. En dichas salas no podrá proyectarse otra clase de películas y a ellas no tendrán acceso, en ningún caso, los menores de 18 años."

2. Medidas de ámbito autonómico

813. Las comunidades autónomas han tratado con gran detalle la relación de los menores con los medios de comunicación y su protección frente a los mensajes que reciben a través de ellos y que podrían perjudicarles.

814. La extensión de esta protección regulada por las comunidades autónomas afecta a varios ámbitos:

- Protección frente a publicaciones y videos pornográficos, violentos o de apología de la delincuencia;
- Protección relacionada con los contenidos de los programas de radio y televisión, regulada en términos similares a los de la anteriormente citada Ley N° 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE;
- Protección frente a la publicidad de productos perjudiciales (alcohol, tabaco);
- Protección limitando el acceso de los menores a espectáculos o establecimientos;
- Actuaciones de la administración autonómica orientadas al fomento de las manifestaciones culturales y artísticas dirigidas a menores, así como el acceso de éstos a los servicios de información, bibliotecas y demás servicios culturales públicos.

815. Podemos citar el artículo 7 de la Ley N° 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, de Andalucía; los artículos 26, 34, 35, 36 y 38 de la Ley N° 1/1997 de atención integral a los menores, de Canarias; el artículo 4 de la Ley N° 2/1995, de 2 de marzo, contra la venta y publicidad de bebidas alcohólicas a menores, de Castilla-La Mancha; los artículos 11 y 33 a 37 de la Ley N° 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección a los niños y adolescentes, de Cataluña; el artículo 8 i) y j) de la Ley N° 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia, de Galicia; los artículos 16, 17.1, 31 a 33, 35, 36, 38 y 40 de la Ley N° 6/1995, de 2 de agosto, de garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, de Madrid; los artículos 27 a 29 de la Ley N° 4/1998, de 18 de marzo, del menor, de La Rioja.

3. Medidas de las organizaciones sociales

816. Ver epígrafe I.K.

H. Derecho a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o castigos
cruels, inhumanos o degradantes (artículo 37 a))
(Párrafo 61 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

817. La información sobre malos tratos se recoge en el epígrafe V.I y sobre explotación y abuso sexual en los epígrafes VIII.C.3.

818. El Código Penal sanciona en sus artículos 173 a 177 los tratos degradantes y las torturas, protegiendo así la integridad moral de los individuos frente a cualquier tipo de ataque.

819. En el nuevo Código Penal la integridad moral adquiere carácter autónomo frente a otros bienes más tradicionales como la libertad, el honor o la integridad física, en los que antes se consideraba recogida.

820. El delito de trato degradante (art. 173), que consiste en el menoscabo de la integridad moral de una persona, debe ser considerado el género, mientras que la tortura, es decir, el menoscabo de la integridad moral de una persona realizado por un funcionario público con la intención de obtener una confesión o castigar al sujeto pasivo por algún acto realizado, es la especie.

821. El sujeto pasivo del delito de trato degradante (género) es la persona, sin que se pueda hablar de un tipo específico de protección de los menores de edad frente a los tratos degradantes, ya sean cometidos por particular (art. 173) o por funcionario público con abuso de su cargo (art. 175). De la misma forma, la persona es el sujeto pasivo del delito de tortura (especie), que sólo puede ser cometido por funcionario público con abuso de su cargo (art. 174.1). En el artículo 174.2 se amplía a las autoridades o funcionarios de centros penitenciarios o de corrección de menores la pena prevista en el apartado anterior (art. 174.1) cuando realicen las mismas conductas.

822. Puede considerarse también como norma protectora de la integridad moral del menor el artículo 185 del Código Penal que castiga con multa de tres a diez meses a los que ejecutaren, o hicieren ejecutar a otros, actos de exhibición obscena ante menores de edad.

823. El Real Decreto N° 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros, es el marco legal que regula las relaciones que se producen en los centros educativos con participación del alumnado. El respeto, la tolerancia y la adopción de medidas positivas y no violentas para la corrección de las faltas de disciplina, son aspectos cotidianos de la convivencia en los centros y sirven para sensibilizar y prevenir conductas que pudieran significar actividades contrarias a dichos derechos. Este real decreto establece que los alumnos tienen derecho a que se respete su integridad física y moral y su dignidad personal, no pudiendo ser objeto, en ningún caso, de tratos vejatorios o degradantes o de castigos físicos o morales.

824. Son también normas protectoras el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 7 a través de su Comité de Derechos Humanos; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en su artículo 3, por vía de la Comisión y el Tribunal Europeos de los Derechos Humanos.

2. Medidas de ámbito autonómico

825. Ver la normativa referida en el epígrafe V.I, sobre malos tratos, y los epígrafes 158 y 159 sobre explotación y abuso sexual.

V. ENTORNO FAMILIAR Y CUIDADOS ALTERNATIVOS

A. La orientación parental (artículo 5) y la responsabilidad de los padres (artículos 18.1 y 18.2) (Párrafos 62 a 67 de las orientaciones generales (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

826. Sobre las estructuras familiares en la sociedad, ver cuadros en anexo A.

827. Por lo que se refiere al apoyo y protección de la familia desde un punto de vista normativo, con independencia del tipo de estructura familiar, el artículo 39 de la Constitución española establece, como ya se dijo en el informe inicial de España (párr. 148) que "los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia", incluyendo en esta protección a todas las modalidades de familias.

828. Asimismo, la protección de la familia por parte de la sociedad y del Estado, la igualdad de derechos y responsabilidades de los miembros de la pareja y la protección de los hijos en caso de disolución del matrimonio están reconocidas en el instrumento de ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 16 de diciembre de 1966 (art. 23).

829. En lo que respecta al tema de la responsabilidad parental, en el ámbito del derecho penal, el Código Penal de 1995 sanciona (art. 226.1, inciso primero) al que deje de cumplir los deberes legales de asistencia inherentes a la patria potestad, tutela, guarda o acogimiento familiar, y también al que deje de cumplir los deberes legales de asistencia a sus descendientes necesitados, lo que puede quedar referido al deber de asistencia que pueda imponerse, por ejemplo, a unos abuelos sobre sus nietos.

830. En el marco del derecho civil, y teniendo en cuenta lo ya referido en el informe inicial de España (párrs. 149 a 159) sobre la regulación de las relaciones paternofiliales, cabe añadir las siguientes consideraciones:

- a) Por mandato del artículo 9.1 de la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, el menor tiene derecho a ser oído dentro del ámbito familiar en relación con todas aquellas decisiones que afecten a su esfera personal, familiar o social.
- b) La disposición final N° 4 de la misma ley orgánica ha modificado el artículo 158 del Código Civil. Ello supone que la autoridad judicial, sin necesidad de que nadie se lo solicite (a diferencia de lo que ocurría con la redacción anterior, donde era precisa una previa solicitud del menor, de un pariente o del ministerio fiscal), puede adoptar -dentro de cualquier proceso civil, penal o bien en un procedimiento de jurisdicción voluntaria- las siguientes medidas:

"1ª Las que estime convenientes para asegurar la prestación de alimentos y proveer a las futuras necesidades del hijo, en caso de incumplimiento de este deber por sus padres.

2ª Las apropiadas a fin de evitar a los hijos perturbaciones dañosas en los casos de cambio de titular de la potestad de guarda.

3ª En general, las que considere oportunas, a fin de apartar al menor de un peligro o de evitarle perjuicios."

- c) Respecto al inciso final del artículo 154 del Código Civil, según el cual los padres pueden "corregir razonable y moderadamente a los hijos", es unánime la opinión de los juristas españoles de que se trata de una facultad correlativa al deber de educar y que ha de ejercitarse, en todo caso, dentro de unos límites, fuera de los cuales la conducta de los padres se convertiría en antijurídica.
- d) La apreciación y valoración de la citada facultad de corrección queda sujeta al control judicial. Un abuso de la misma podrá dar lugar, además de a sanciones penales (artículos 153 y 147 del Código Penal), a la privación de la patria potestad al amparo del artículo 170 del Código Civil. Igualmente, puede constituir un elemento relevante para valorar la situación de desamparo de un menor, lo que provocaría la asunción de la tutela por parte de las entidades públicas competentes y la disposición de medidas protectoras sobre el menor, suspendiéndose entretanto la patria potestad.
- e) El artículo 12 de la Ley orgánica Nº 1/1996 señala que la protección de los menores de edad por los poderes públicos se realizará mediante la prevención (y, en su caso reparación) de las situaciones de riesgo, con el establecimiento de los servicios adecuados para tal fin. Añade seguidamente que los poderes públicos deben velar por que los padres, tutores o guardadores desarrollen adecuadamente sus responsabilidades, facilitando a este objeto servicios accesibles en todas las áreas que afecten al desarrollo del menor.

831. La sentencia del Tribunal Constitucional Nº 67/1998, de 18 de marzo de 1998, ya referida en otros párrafos del informe, dictada en recurso de amparo Nº 109/95, en un caso de impago de la pensión de alimentos, reconoce las responsabilidades parentales en la crianza y el desarrollo del niño y el derecho de éste a ser asistido por sus progenitores, también, pues, en los casos de los hijos nacidos fuera del matrimonio, proclamando el derecho fundamental de la no discriminación por razón del nacimiento. Entre sus argumentos jurídicos, el Tribunal cita la Convención sobre los Derechos del Niño, reflejando la protección adicional que ésta otorga a la infancia (Fundamento Jurídico Nº 5).

832. En 1997, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales creó un programa de atención a familias desfavorecidas y en situación de riesgo social para realizar en colaboración con las comunidades autónomas y corporaciones locales mediante convenios, por los cuales las comunidades autónomas asumen con la corporación local responsable del proyecto la financiación de una cuantía no inferior al 50% del total.

833. Con este programa, que completa las actuaciones que ya se vienen realizando desde los servicios sociales comunitarios, se trata de atender a aquellas familias de zonas desfavorecidas que se encuentran en situación de especial dificultad social y que requieren una intervención social individualizada de carácter integral, que contemple tanto actuaciones socioeducativas, como de integración sociolaboral, orientadas a que estas familias superen su situación de dificultad social, así como prevenir el posible riesgo de su exclusión social.

834. Para 1997 el crédito existente en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales fue de 130 millones de pesetas. Las 15 comunidades autónomas y las 108 corporaciones locales que participaron aportaron 265.382.283 pesetas, estimándose que se han beneficiado 4.000 familias a través de 30 programas. El crédito del Ministerio para 1998 es de 200 millones de pesetas.

835. En los epígrafes VI.C se refieren las prestaciones y los criterios de la seguridad social en la protección de los menores y de sus familias.

836. En el epígrafe V.C se proporciona información sobre los servicios para niños de 0 a 3 años.

2. Medidas de ámbito autonómico

837. La identificación de las situaciones de riesgo y de desamparo, y las consiguientes medidas de apoyo y de protección de la familia y la infancia aplicadas por las comunidades autónomas se enmarca en la legislación civil del Estado referida antes y en la normativa sobre infancia promulgada por las propias comunidades autónomas.

838. Entre la normativa que establece las responsabilidades de los padres y las medidas de apoyo a las familias podemos citar el artículo 3.4 de la Ley Nº 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor de Andalucía; el artículo 11 de la Ley Nº 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores, de Aragón; el artículo 8 de la Ley Nº 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor, de Asturias; el artículo 45 del estatuto del menor, en tramitación, de Baleares; los artículos 4.2, 16 y 21 de la Ley Nº 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores, de Canarias; los artículos 11 y 48 de la Ley Nº 5/1995, de 23 de marzo, de solidaridad y el capítulo III del Decreto Nº 143/90, de 18 de noviembre, sobre procedimiento en materia de protección de menores, de Castilla-La Mancha; el artículo 10 de la Ley Nº 18/1988, de 23 de diciembre, de acción social y servicios sociales y el artículo 11 del Decreto Nº 57/1988, de 7 de abril, por el que se dictan normas sobre protección de menores, de Castilla y León; los artículos 17 y 18 de la Ley Nº 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección a los niños y adolescentes y los artículos 12 y 20 de la Ley Nº 11/1985, de 13 de junio, de protección de menores, de Cataluña; el título III de la Ley Nº 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia, de Galicia; los artículos 3 y 8 de la Ley Nº 6/1995, de 28 de marzo, de garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, de Madrid; y los artículos 4, 5, 12 y 18 de la Ley Nº 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia, de Murcia.

839. Por lo que se refiere a los programas y actividades de apoyo, asesoramiento y protección a las familias, en el epígrafe B.3 de la introducción del informe se aludió a la red de equipamientos, servicios y prestaciones básicas para la atención y protección a la infancia y la familia que configuran el sistema público de servicios sociales, tanto en sus niveles primario o comunitario como especializado.

840. En este marco normativo e institucional de las políticas sociales, y en el marco de programas de familia, desde los servicios sociales comunitarios, las comunidades autónomas y los ayuntamientos desarrollan medidas de acción positiva, tales como:

- a) Prestaciones económicas, tales como ayudas a la integración familiar o ayudas de urgencia.
- b) Ingresos mínimos de inserción que suponen para las familias, además de la ayuda económica, el cumplimiento de determinados compromisos, entre otros, la obligación de la escolarización efectiva de los menores a su cargo.
- c) Ayudas para la vivienda.
- d) Ayudas fiscales.
- e) Programas de escuela de padres de capacitación de la competencia parental y de prevención de situaciones de maltrato. Algunos departamentos de educación de las comunidades autónomas todos los cursos escolares convocan ayudas para financiar este tipo de programas organizados por las asociaciones de padres y madres de alumnos y alumnas de centros públicos y de centros concertados de niveles no universitarios.
- f) Programas de ayuda a domicilio.
- g) Programas de carácter preventivo destinados a cubrir las necesidades básicas de los menores y mejorar su entorno familiar, con el objeto de garantizar su derecho a permanecer en el mismo en condiciones que permitan su desarrollo integral.
- h) Creación de servicios socioeducativos para niños de 0 a 3 años que permitan compensar las desigualdades de los grupos más desfavorecidos socialmente y facilitar la incorporación al mundo laboral de los padres o tutores.
- i) Medidas de sensibilización social a través de los medios de comunicación sobre actitudes y comportamientos que favorezcan el apoyo social a familias.
- j) Medidas de sensibilización social para promover actitudes favorables a la corresponsabilidad de hombres y mujeres de las cargas familiares y en las tareas del hogar, y a una educación familiar no sexista.
- k) Campañas informativas para aumentar el acceso de las familias a su reconocimiento administrativo como familia numerosa y a los beneficios que conlleva en reducción de precios y tasas. Gestión del título-carnet de familia numerosa.
- l) Servicios de información telefónica sobre recursos sociales para la familia.
- m) Medidas para facilitar el acceso de familias monoparentales con cargas familiares a las ayudas técnicas y económicas existentes.

- n) Apoyo a la inserción de inmigrantes y de minorías étnicas, a su reagrupamiento familiar, y alojamiento temporal.
- o) Los servicios de orientación psicopedagógica municipales y autonómicos desempeñan funciones de asesoramiento a la familia.
- p) Programas de convivencia y reinserción social para prevenir y poner remedio a los problemas derivados de la desintegración familiar y para procurar la solución de situaciones carenciales, fomentando medios de reinserción para colectivos con alto riesgo de marginalidad.
- q) Programas de orientación y mediación familiar en situaciones familiares problemáticas.
- r) Programas de atención a los casos de maltrato infantil.
- s) Programas de vacaciones para madres solteras o separadas.
- t) Realización de estudios sobre la situación social de las familias en el territorio autonómico.

3. Medidas de las organizaciones sociales

841. Algunas de las organizaciones que forman parte de la Plataforma de Organizaciones de Infancia, cuentan, entre sus actividades y servicios, con hogares funcionales para menores privados de ambiente familiar adecuado, tanto en España como en algunos países de Latinoamérica.

842. Estas organizaciones que tienen servicios de atención residencial trabajan de forma coordinada tanto con el niño como con las familias, orientando a los padres en las relaciones con sus hijos. Después de producirse la reinserción del menor en la familia, se continúa durante un tiempo haciendo seguimiento de la situación sociofamiliar.

843. Alguna de estas organizaciones realiza habitualmente escuela de padres con el objetivo de preparar y conseguir la normalización del niño en su entorno familiar y social.

844. Como ya se informó en el apartado D del capítulo III, una de las organizaciones de la Plataforma ha creado "Nuestro teléfono", un servicio telefónico de escucha y orientación gratuita con cobertura nacional, que además de atender a los niños y adolescentes, atiende también a adultos que, teniendo a su cargo un menor, quiera denunciar o consultar algún problema relacionado con la infancia.

845. El programa educativo "Haz que se cumplan tus derechos", citado en el epígrafe K, prevé un material de divulgación a padres. Éste hace referencia a los derechos de la infancia y la comunicación y escucha entre niños, niñas y adultos.

846. Algunas organizaciones subrayan la necesidad de potenciar programas gubernamentales de formación de padres en relación con los derechos de la infancia y para proporcionarles orientación en la tarea educativa, especialmente en sus relaciones con los hijos adolescentes.

B. La separación de los padres (artículo 9)
(Párrafos 68 a 72 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

a) En la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor

847. Con el objetivo de evitar la separación de los menores de sus padres, la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor ha incluido expresamente en la función protectora de las administraciones públicas la tarea de desarrollar una política social de carácter preventivo respecto de aquellas situaciones familiares que llevarían, en interés del menor, a separarle de sus padres.

848. Concretamente, en lo que se entiende como una situación de riesgo, de cualquier índole, que puede perjudicar el desarrollo personal o social del menor, el artículo 17 de la ley orgánica establece que "la actuación de los poderes públicos deberá garantizar en todo caso los derechos que le asisten y se orientará a disminuir los factores de riesgo y dificultad social que incidan en la situación personal y social en que se encuentra y a promover los factores de protección del menor y su familia". La ley obliga a los poderes públicos a realizar un seguimiento de la evolución del menor en la familia.

849. Por otra parte, la exposición de motivos aclara el significado de la "situación de riesgo" y su distinción respecto a las situaciones de desamparo:

"Mientras en las situaciones de riesgo, caracterizadas por la existencia de un perjuicio para el menor que no alcanza la gravedad suficiente para justificar su separación del núcleo familiar, la citada intervención se limita a intentar eliminar, dentro de la institución familiar, los factores de riesgo, en las situaciones de desamparo, donde la gravedad de los hechos aconseja la extracción del menor de la familia, aquélla se concreta en la asunción por la entidad pública de la tutela del menor y la consiguiente suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria."

850. La separación del menor de edad de sus padres como consecuencia de la decisión tomada por la autoridad pública competente, puede tener su origen en alguna de las siguientes causas:

- a) La declaración de situación de desamparo del menor adoptada por la entidad pública. Cuando la entidad pública a la que, en el respectivo territorio autonómico, esté encomendada la protección de los menores, constate que un menor se encuentra en situación de desamparo (a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material), asumirá, por ministerio de la ley, la tutela del mismo (artículos 172.1, 222.4, ambos del CC y artículo 18 de la Ley orgánica N° 1/1996, de protección jurídica del menor). La entidad pública, además de adoptar las medidas de protección necesarias para la guarda del menor, tiene la obligación de poner en conocimiento de sus actuaciones al

ministerio fiscal, así como notificar, en legal forma, a los padres, tutores o guardadores. En este caso, habrá de hacerlo en un plazo de tiempo no superior a las 48 horas. Prevé la ley que, siempre que sea posible, se les debe informar en el momento de la notificación, de forma presencial y de modo claro y comprensible, de las causas que han dado lugar a la asunción de la tutela por la entidad pública y de los efectos que conlleva. La tutela por la entidad pública implica la suspensión de la patria potestad o de la tutela ordinaria; no obstante, se considerarán válidos los actos de contenido patrimonial que lleven a cabo los padres o tutores en representación del menor y que sean beneficiosos para él. Al ministerio fiscal le corresponde la superior vigilancia de esta tutela administrativa, debiendo comprobar, al menos cada seis meses, la situación del menor. En su caso, puede solicitar de la autoridad judicial la adopción de las medidas de protección que estime necesarias. Para un cumplimiento más adecuado de este cometido, el legislador ha impuesto a las entidades públicas competentes la obligación de comunicarle al fiscal, de forma inmediata, tanto los nuevos ingresos de menores que se vayan produciendo como cualquier novedad de interés en las circunstancias de los mismos. Los padres, tutores o guardadores pueden recurrir ante la jurisdicción civil, sin necesidad de reclamación administrativa previa, las resoluciones que aprecien la situación de desamparo y declaren la asunción de la tutela por la entidad pública.

- b) La sentencia judicial que acuerda la privación de la patria potestad. En aplicación del artículo 170 del Código Civil, el padre o la madre pueden ser privados total o parcialmente de su potestad por sentencia fundada en el incumplimiento de los deberes inherentes a la misma o dictada en causa criminal o matrimonial. Aunque no ejerzan la patria potestad, los padres tienen el derecho de relacionarse con sus hijos menores, excepto con los adoptados por otro o conforme a lo dispuesto en resolución judicial. Asimismo, no puede impedirse, sin justa causa, que el menor de edad continúe manteniendo relaciones personales con otros parientes y allegados.
- c) La sentencia judicial que declara la nulidad, la separación o el divorcio. En los casos en que se decreta judicialmente la nulidad, la separación o el divorcio, tales situaciones no eximen a los padres de sus obligaciones para con los hijos, sin perjuicio de que, en beneficio de los mismos, pueda acordarse que la patria potestad sea ejercida, total o parcialmente, por uno de los cónyuges o que el cuidado de ellos corresponda a uno u otro, procurando no separar a los hermanos. La sentencia judicial que decide la separación, la nulidad o el divorcio, puede también acordar la privación de la patria potestad cuando en el proceso se revele causa para ello. Tal privación puede ser total o parcial, siendo posible que la autoridad judicial resuelva, en beneficio e interés de los hijos, la recuperación de la patria potestad cuando hubiera cesado la causa que la motivó.

b) En el ámbito penal

851. En el ámbito penal existen varios preceptos destinados a impedir que se quebranten los deberes y derechos de custodia de los padres respecto de sus hijos menores de edad. A través de estos preceptos se protege también el derecho del niño a no ser separado de sus padres.

- a) El artículo 223 del Código Penal castiga a aquellos que, teniendo a su cargo la custodia del menor, y sin justificación, no lo presenten a sus padres o guardadores cuando sean requeridos para ello;
- b) El artículo 224 del mismo Código sanciona la inducción a un menor de edad al abandono del domicilio familiar o del lugar donde resida con anuencia de sus padres, tutores o guardadores;
- c) El artículo 231 castiga al que, teniendo a su cargo la crianza o educación de un menor de edad, lo entregue a un tercero o a un establecimiento público, sin la anuencia de quien se lo hubiere confiado o de la autoridad en su defecto.

852. Por otra parte, la legislación penal también trata de proteger al menor frente a los padres, tutores o guardadores que, quebrantando alguna resolución adoptada por el juez o tribunal, se apoderaran de él retirándolo del establecimiento, familia, persona o institución tutelar a quien se le hubiese encomendado, o no restituyéndolo cuando estuvieren obligados a ello.

c) En los procedimientos

853. Por lo que se refiere a la participación en los procedimientos, y en relación con los procesos de separación, nulidad y divorcio de los padres, la audiencia de los hijos menores o incapacitados, viene referida a las medidas judiciales que les conciernen, tanto en aspectos personales como patrimoniales.

854. Se prevé la audiencia de los menores al adoptar el juez las medidas necesarias en torno al cuidado y educación de los hijos, que siempre serán decididas en su beneficio. Como ya se ha dicho en los capítulos II y IV.C de este informe, dicha audiencia está prevista siempre para los mayores de 12 años, y respecto a los menores de dicha edad, se les oirá si tuvieran suficiente juicio.

855. Igualmente se prevé esta audiencia para cuando el juez decida al cuidado de cuál de los dos progenitores, que viven separados, han de quedar los hijos.

856. La disposición adicional sexta de la Ley N° 30/1981, de 7 de julio, referida en el informe inicial y que continúa vigente, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil, y se determina el procedimiento en las causas de separación y divorcio, establece en su párrafo 6 que "si hubiese hijos menores o incapacitados, el juez dará audiencia por cinco días al ministerio fiscal sobre el convenio relativo a los hijos y, en su caso, dará audiencia a los mismos. Emitido el informe, por el ministerio fiscal o transcurrido el plazo para hacerlo, el juez, si considerase que el convenio no ampara suficientemente el interés de los hijos, acordará que las partes, en el plazo improrrogable de cinco días, le sometan un nuevo texto y propongan los medios de prueba de que intenten valerse para su aprobación. Practicada la prueba propuesta, el juez, en el plazo no superior al de diez días, podrá acordar para mejor proveer la práctica de cualquier otra que considere necesaria".

857. También al ministerio fiscal se le concede una función tuitiva en estos procesos ya que se prevé su intervención en la disposición adicional octava de la Ley N° 30/1981, de 30 de julio, cuando alguno de los cónyuges o sus hijos sean menores, incapacitados o ausentes.

858. En todo caso, el artículo 9 de la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor establece con carácter general, como ya se expuso en el epígrafe 55, el derecho del menor a ser oído en cualquier proceso en el que esté directamente implicado y que el resultado del mismo conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social.

d) El derecho de visita

859. En referencia a las medidas legislativas previstas para que se respete el derecho del niño, que esté separado de uno o de ambos padres, a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del menor, existe en nuestro ordenamiento que se denomina el derecho de visita.

860. Entre los efectos más importantes que conllevan las sentencias judiciales de nulidad, separación o divorcio, se encuentra el de la determinación de cuál de los cónyuges va a tener la custodia de los hijos menores no emancipados sujetos a la patria potestad y la atribución del derecho de visita al progenitor que sea privado de la compañía de los hijos.

861. A este respecto, el artículo 94 del Código Civil establece lo siguiente:

"El progenitor que no tenga consigo a los hijos menores o incapacitados gozará del derecho de visitarlos, comunicar con ellos y tenerlos en su compañía. El juez determinará el tiempo, modo y lugar del ejercicio de este derecho, que podrá limitar o suspender si se dieran graves circunstancias que así lo aconsejen o se incumplieren grave o reiteradamente los deberes impuestos por la resolución judicial."

862. En lo que concierne a la participación de los menores en la realización de este derecho, el artículo 92, párrafo segundo del Código Civil ordena al juez que antes de adoptar cualquier medida sobre su cuidado y educación, deberá oírles si tuvieren suficiente juicio y siempre, si fueran mayores de 12 años.

863. En todo caso y en cumplimiento del mismo precepto legal, el juez ha de tener siempre en cuenta al adoptar este tipo de medidas, el interés superior de los hijos.

864. La entidad pública que asume la tutela de un menor en situación de desamparo tiene la obligación legal de informar a los padres, tutores o guardadores sobre la situación de los menores sujetos a su guarda, siempre que no haya una resolución judicial que lo prohíba (artículo 22 de la Ley orgánica N° 1/1996, de protección jurídica del menor).

e) Mujeres encarceladas con hijos

865. En el caso de los menores hijos de mujeres encarceladas, la Ley orgánica N° 13/1995, de 18 de diciembre, realizó una importante modificación de la Ley orgánica general penitenciaria N° 1/1979. Esta modificación contempla dos aspectos de interés: la permanencia de los niños con sus madres en las cárceles y el disfrute del período de descanso por maternidad para las mujeres reclusas.

866. Hasta esta reforma, la ley contemplaba la posibilidad de que los hijos permanecieran en el establecimiento penitenciario con sus madres hasta alcanzar la edad de la escolaridad obligatoria (6 años). La ley se ve modificada reduciendo esta posibilidad hasta los 3 años de edad del niño o la niña. La exposición de motivos justifica la reforma basándose en las siguientes consideraciones:

"[...] El legislador hizo en su momento un esfuerzo importante para facilitar la vida de los niños en las prisiones. Sin embargo, esta posibilidad de permanencia del niño en el interior del centro hasta la edad de 6 años puede llegar a comportar graves disfuncionalidades en su desarrollo emocional y psicológico, dado que se hace consciente de la privación de libertad que afecta a su madre y vincula la conformación de su personalidad inicial a tal hecho.

Cierto es que, lejos de cualquier confrontación, debe buscarse un sistema de equilibrio que permita la correlación de los derechos de la madre y los del hijo, pero no menos cierto resulta que ha de darse -en último caso- una prevalencia natural de los inherentes a la parte más débil, por cuanto que sobre ésta el ordenamiento jurídico debe ejercer una especial protección. Por otra parte, los cambios en la organización del sistema educativo permiten la escolarización de los niños a partir de los 3 años y los servicios sociales de atención a la infancia abren la posibilidad de formas de vida más adecuadas para su desarrollo."

867. A la par que se reduce la edad de permanencia con la madre, la ley establece la existencia de un local habilitado para guardería infantil en los centros penitenciarios donde haya niños conviviendo con sus madres. Además, se prevé el establecimiento de un régimen de visitas específico que se regulará en un reglamento, para los menores que no superen los 10 años y que no convivan con su madre en el centro penitenciario, señalando que estas visitas se realizarán sin restricciones de ningún tipo en cuanto a frecuencia e intimidad y su duración y horario se ajustará a la organización interna de los establecimientos.

868. Finalmente, se incluye una orientación expresa para que la administración penitenciaria promueva los convenios necesarios con entidades públicas y privadas a fin de dotar de un mejor soporte institucional y social a las internas con hijos y de facilitar el mejor desenvolvimiento de la relación maternofilial dentro de las especiales circunstancias que derivan del cumplimiento de la pena privativa de libertad.

869. Se regula un período de descanso para las mujeres reclusas, en el que estarán exentas de la realización de trabajos, de 16 semanas, es decir, el mismo período de suspensión del contrato de trabajo que reconoce la legislación laboral a las mujeres trabajadoras.

870. Por lo que se refiere a los menores extranjeros, el artículo 108 del Real Decreto N° 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley orgánica N° 7/1985, de 1° de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, establece en relación con los centros de internamiento de extranjeros que:

"los menores extranjeros no podrán ser ingresados en dichos centros, debiendo ser puestos a disposición de los servicios competentes de protección de menores, salvo que, previo informe favorable del ministerio fiscal, sus padres o tutores se encuentren ingresados en el mismo centro, manifiesten su deseo de permanecer juntos y existan módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar."

871. Por otra parte, en el año 1995 España retiró las reservas que había formulado en el momento de la ratificación el 29 de abril de 1987 a los artículos 13 y 15 del Convenio N° 10 de La Haya sobre competencia de las autoridades y la ley aplicable en materia de protección de menores, hecho en La Haya el 5 de octubre de 1961. Los efectos de las reservas cesaron el 19 de agosto de 1995:

- a) Reserva al artículo 13. "El Estado español limita la aplicación del siguiente Convenio a los menores que tengan la nacionalidad del Estado contratante."
- b) Reserva al artículo 15. "El Estado español reserva la competencia de sus autoridades llamadas a dirimir demandas de anulación, disolución o atenuación del vínculo conyugal entre el padre y la madre de un menor, con el fin de adoptar medidas de protección de su persona o de sus bienes."
- f) El Servicio Social Internacional

872. El Servicio Social Internacional es una organización creada en 1924 que tiene como objetivo ayudar a resolver los problemas sociales y sociojurídicos a los que se enfrentan individuos y familias como consecuencia de migraciones y desplazamientos internacionales.

873. La oficina afiliada del Servicio Social Internacional en España forma parte de la estructura y del funcionamiento ordinario de la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

874. Los problemas tratados por el Servicio Social Internacional en España afectan fundamentalmente a la infancia (tres de cada cuatro casos) como consecuencia de situaciones de alteración de la dinámica familiar (separación y divorcio, migraciones, etc.):

- a) Derechos de guarda, de visita y pago de pensiones de alimentos;
- b) Reagrupación familiar, repatriaciones, acogimientos familiares;
- c) Búsqueda de familia de origen (hijos no matrimoniales y adoptivos);
- d) Sustracciones de menores y apoyo al restablecimiento de su derecho a relacionarse con ambos progenitores, aunque vivan separados;

- e) Verificación de consentimientos y estudios familiares en procesos de adopción internacional ya iniciados;
- f) Menores no acompañados que, procedentes de otro país, llegan a España sin su familia o representante legal;
- g) Problemas derivados de encarcelamiento y relacionados con el tráfico y consumo de drogas por parte de los padres.

875. Las intervenciones de la oficina afiliada del Servicio Social Internacional en España se basan en el intercambio y reciprocidad de servicios profesionales, prestados mediante la coordinación de las redes internacional y nacional de cada país, a partir de las peticiones de intervención hechas por una sección, oficina afiliada o corresponsalía del Servicio Social Internacional de otro país o por los servicios sociales de España.

876. En España, el tratamiento de todos estos problemas se hace a través de la colaboración con la red de servicios sociales, especialmente de las administraciones autonómica y local.

2. Medidas de ámbito autonómico

877. Por lo que se refiere a los procedimientos judiciales y administrativos, las administraciones de las comunidades autónomas aplican las medidas de protección de acuerdo con la legislación civil del Estado, con la legislación propia de su ámbito de competencias en materia de infancia y de acuerdo con las normas de atención de los planes de infancia citados en el epígrafe I.G.

878. Las comunidades autónomas han desarrollado, a partir de la normativa estatal, el procedimiento de declaración de riesgo o desamparo en sus leyes y normas reglamentarias propias, ya citadas en otros párrafos del informe.

879. En sus declaraciones de riesgo o desamparo y en sus intervenciones protectoras, a través de los profesionales de los servicios sociales comunitarios que detectan los casos y a través de los equipos técnicos de atención a la familia y los equipos de atención a la infancia, la administración autonómica ha de atenerse al principio de subsidiariedad respecto de las funciones parentales. Asimismo, se establece, como principio rector de la acción administrativa, la integración del menor en su entorno familiar, y en su caso, la reinserción en él, salvo en los casos en que el interés del menor requiera lo contrario. Se procurará, siempre que sea posible, aplicar medidas que no comporten la separación del niño de su hogar y de su entorno familiar. Si fuera necesaria la separación transitoria, ésta no impedirá los derechos de visita y comunicación con la familia natural, siempre que ello no afecte al interés del menor.

880. En la regulación de los procedimientos administrativos de protección en los que se produce la separación del menor de su familia se recoge expresamente la información a todas las partes afectadas y su participación en distintos momentos del proceso.

881. Alguna comunidad autónoma ha creado, con carácter experimental, otros recursos profesionales, delegados de atención al niño, estrechamente relacionados con los equipos de atención a la infancia y adolescencia, que realizan su trabajo de forma ambulatoria coordinando el proceso de reinserción y socialización del niño.

3. Medidas de las organizaciones sociales

882. Las organizaciones sociales que gestionan servicios de protección a la infancia se atienen en su funcionamiento a los criterios y normas referidos antes y a los que se citan en el apartado G de este mismo capítulo.

883. Las organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la infancia subrayan a menudo la necesidad de que los jueces y los equipos técnicos de los juzgados sean cada vez más sensibles a los principios de la Convención en sus decisiones, de manera que se respete la opinión de los niños y se eviten situaciones en las cuales los niños no aceptan las decisiones judiciales porque entienden que atentan contra sus derechos e intereses.

C. Reagrupación familiar (artículo 10)
(Párrafos 73 a 77 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

884. El tratamiento actual de la reagrupación familiar en el derecho español de extranjería es reciente. La regulación se contiene básicamente en el Real Decreto N° 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley orgánica N° 7/1985, de 1° de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y en el Real Decreto N° 766/1992, de 28 de junio, modificado en 1995, que contiene el régimen de los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y otros Estados Partes en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y sus familiares.

885. Esta regulación obliga a distinguir, según la nacionalidad del menor y la nacionalidad de los padres, varios supuestos. En el caso de que el menor sea español, cualquiera que sea la nacionalidad de los padres, entra en juego el derecho reconocido a los españoles en el artículo 19 de la Constitución española: "Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos". La entrada y salida del territorio español está contemplada -para todos los españoles, incluidos los menores- como un derecho. Deben tenerse en cuenta, por otra parte, las ayudas previstas en la Orden de 9 de enero de 1991 por la que se establecen programas de actuación en favor de los emigrantes, en la medida en que estos menores pueden beneficiarse de ellas.

886. La situación varía si el reagrupante es el menor y se pretende la reunión de la familia en territorio español. Se exige, en este caso, que los ascendientes vivan a expensas del menor. Este requisito supone, por ejemplo, que no se contempla dentro del régimen privilegiado de la reagrupación familiar un supuesto como el de separación o divorcio de los padres, en el que se atribuye la guarda del menor al progenitor extranjero no residente en España y se pretenda que el menor español no traslade su residencia fuera del territorio español. No obstante, en una norma de rango inferior se ha previsto la exención de visado para los "extranjeros que acrediten ser ascendientes directos de un menor español residente en España que vive a sus expensas" (artículo 2 h) de la Orden de 11 de abril de 1996, del Ministerio de Justicia e Interior, por la que se regulan las exenciones de visado).

887. Si el menor es extranjero, el régimen de la reagrupación familiar depende de la nacionalidad de los padres y de quién sea el reagrupante (el menor o su padre o madre). Cuando el menor extranjero sea descendiente de españoles o de nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea y otros países miembros del Espacio Económico Europeo, así como cuando sea descendiente del cónyuge de personas de esa nacionalidad -siempre que no se hayan separado de derecho-, tendrá derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio español, previo el cumplimiento de ciertas formalidades. Si el menor no posee la nacionalidad de uno de los Estados miembros de la Unión Europea o de otros Estados Partes en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, necesitará, además del pasaporte o tarjeta de identidad, el correspondiente visado, salvo que la permanencia en España, cualquiera que fuese su finalidad, fuera inferior a tres meses.

888. En el caso de los hijos de españoles que no gocen de la nacionalidad de uno de los Estados miembros de la Unión Europea y otros países miembros del Espacio Económico Europeo, se les expedirá una tarjeta de residencia con cinco años de vigencia. Si se trata de hijos de nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea y otros países miembros del Espacio Económico Europeo, que no gocen de la nacionalidad de dichos Estados, se les expedirá una tarjeta de residencia de idéntica vigencia que la de la persona de la que dependan.

889. Cuando el menor extranjero -no comunitario- sea descendiente de extranjeros sometidos al régimen general, precisará para entrar en España del correspondiente visado, válidamente expedido y en vigor, extendido en su pasaporte o documento de viaje o, en su caso, en documento aparte. El menor necesitará visado de estancia o visado de residencia por reagrupación familiar, según pretenda una estancia temporal con el padre o madre que viva en España o la reagrupación para residir.

890. El visado de estancia puede ser concedido al menor extranjero que desee permanecer en España hasta tres meses por semestre. Aunque no se contempla específicamente en el Reglamento de la Ley N° 7/1985 el supuesto de entrada para visitar a uno de los progenitores o a un familiar, tiene cabida dicho supuesto cuando se expresa el objeto del viaje y las condiciones de la estancia prevista. Cuando el solicitante del visado de estancia sea un menor, puede requerirse al solicitante la autorización paterna para viajar.

891. Para residir en España, el menor necesitará visado de residencia para la reagrupación familiar. Se han establecido algunas excepciones a esta exigencia del visado atendiendo a determinadas circunstancias:

"Podrá concederse excepcionalmente exención de visado por las autoridades competentes siempre que se pueda presumir la buena fe del solicitante y concurra alguno de los siguientes supuestos: [...]

e) Extranjeros menores de edad:

Que sean hijos de españoles o de extranjeros residentes legales en España.

Que hayan sido acogidos bajo tutela judicial constituida por españoles o extranjeros que residan legalmente en España, de forma que reúnan los elementos necesarios para producir efectos en territorio español."

(Artículo 2 e) de la Orden de 11 de abril de 1996, del Ministerio de Justicia e Interior, por la que se regulan las exenciones de visado.)

892. No necesitarán visado ni exención de visado para adquirir el permiso de residencia los hijos, nacidos en España, de extranjeros residentes.

893. Además de visado, los reagrupados necesitan al llegar a España el permiso de residencia por reagrupación familiar. Si los hijos hubieran nacido en España adquirirán automáticamente el mismo tipo de permiso de residencia del que sea titular cualquiera de sus progenitores. La vigencia del permiso de residencia depende de la residencia legal en España del reagrupante y del mantenimiento de las circunstancias que sirvieron para su concesión. Los hijos del reagrupante obtendrán un permiso de residencia independiente cuando alcancen la mayoría de edad.

894. Se establece una norma específica para el caso de los menores sometidos a tutela de las entidades públicas competentes: "A instancias del órgano que ejerza la tutela, se otorgará un permiso de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor se hubiere puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores de la comunidad autónoma correspondiente. Si el menor careciere de documentación y por cualquier causa no pueda ser documentado por las autoridades de ningún país, se le documentará de acuerdo con lo previsto en el artículo 63 de este Reglamento" (Reglamento de la Ley N° 7/1985).

895. El Reglamento de la Ley N° 7/1985 ha querido preocuparse de aquellos menores extranjeros que se encuentran en situación de desamparo para garantizar una adecuada protección. Cuando se trate de menores en situación de desamparo -en los términos establecidos por la legislación civil-, éstos serán encomendados a los servicios de protección de menores de la comunidad autónoma correspondiente, poniéndolo en conocimiento, asimismo, del ministerio fiscal. En ningún caso podrán estos menores ser objeto de las medidas de expulsión previstas en el artículo 26.1 de la Ley N° 7/1985.

896. Cuando se trate de menores en situación de desamparo solicitantes de asilo, se tendrá en cuenta lo establecido en la legislación de asilo: los menores serán remitidos a los servicios competentes en materia de protección de menores, poniéndolo asimismo en conocimiento del ministerio fiscal. El tutor que legalmente se asigne al menor le representará durante la tramitación del expediente.

897. En los demás casos, los órganos públicos competentes colaborarán con los servicios de protección de menores para la reagrupación familiar del menor en su país de origen o aquel donde se encontrasen sus familiares. También se podrá repatriar al menor cuando los servicios competentes de protección de menores de su país de origen se hicieran responsables del mismo. Se establecen unos mecanismos de colaboración entre los servicios competentes de la protección

de menores españoles y los del país de origen con el fin de organizar, si ello es posible, la reinserción familiar. El artículo 13.1 del Reglamento de la Ley N° 7/1985 exige, en todo caso, que las autoridades españolas velen por que el retorno del menor no pueda suponer peligro para su integridad, o su persecución o la de sus familiares.

898. La expulsión es una sanción administrativa que puede aplicarse a los menores extranjeros (nunca a los que se encuentren en situación de desamparo, como hemos visto), si bien con ciertas limitaciones: no podrán ser sancionados con la expulsión los hijos menores e incapacitados a cargo de extranjeros residentes siempre que hayan residido legalmente en España durante más de dos años. Además debe tenerse en cuenta la regla general establecida en el artículo 99.3 del Reglamento: no podrán ser sancionados con la expulsión, salvo que la infracción cometida sea la de "estar implicado en actividades gravemente contrarias al orden público o a la seguridad interior o exterior del Estado o realizar cualquier tipo de actividades contrarias a los intereses españoles o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países" o suponga una reincidencia en la comisión en el término de un año de una infracción de la misma naturaleza sancionable con expulsión, si son residentes legales y se encuentran en los siguientes supuestos: a) que hayan nacido en España y residido legalmente en nuestro país los últimos cinco años; b) que sean titulares del estatuto de residente permanente.

899. En relación con las medidas que rodean a la expulsión debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 108.8 del Reglamento de la Ley N° 7/1985 sobre el ingreso de los menores en los centros de internamiento previo a la práctica de la expulsión, como se indicó en el apartado B de este mismo capítulo.

900. Respecto de la tramitación de las solicitudes en orden a la reagrupación de la familia cuando los padres y el niño residan en Estados diferentes, la regulación del procedimiento supone que el familiar se encuentra en el extranjero. Se pretende comprobar, antes de su entrada en España, que se cumplen todos los requisitos establecidos por la legislación, y por eso se le exige visado para la reagrupación familiar. Es decir, que no se admite, salvo que se obtenga exención de visado, que el familiar que se encuentra ya en nuestro país, y que ha entrado por otra vía, solicite permiso de residencia por motivos de reagrupación familiar.

901. El procedimiento para la reagrupación familiar tiene tratamiento preferente.

902. El residente extranjero que desea reunir a su familia solicita, de la autoridad gubernativa de la provincia en que resida, un informe acreditativo de que reúne los requisitos exigidos, es decir, que dispone de medios de vida, garantías de asistencia sanitaria y vivienda suficientes para él y sus familiares.

903. El familiar que pretende la entrada en España para la reunión familiar presenta, ante la misión diplomática u oficina consular en cuya demarcación resida, solicitud de visado de residencia para reagrupación familiar.

904. La misión diplomática u oficina consular eleva la solicitud, acompañada de un informe y de la documentación necesaria, al Ministerio de Asuntos Exteriores. Este Ministerio comunica a la autoridad gubernativa que ha sido presentada en forma la solicitud de visado, y requiere de la misma la remisión del correspondiente informe. El informe de la autoridad gubernativa tiene valor vinculante con respecto al cumplimiento de los requisitos que se exigen al reagrupante.

905. Recibida la autorización del Ministerio, la misión u oficina resolverán concediendo o denegando el visado, y, en su caso, lo expedirán. Las solicitudes de visado por reagrupación familiar se resolverán en todo caso en el plazo de tres meses. Una vez en España, el familiar solicita permiso de residencia por reagrupación familiar. El tratamiento de la solicitud es también preferente y el plazo para resolver en este caso es de un mes y medio.

906. En cuanto al régimen previsto para la reagrupación de familiares de españoles o de nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea y otros países miembros del Espacio Económico Europeo, las formalidades exigidas se simplifican.

907. Por lo que se refiere a los menores extranjeros que solicitan asilo y su derecho a la reunión familiar, deben distinguirse dos situaciones diferentes: los niños que se acogen a la solicitud de asilo de alguno de sus progenitores a través de la cláusula de la "extensión familiar" (artículo 10 de la Ley de asilo) y los menores que solicitan asilo ellos solos o acompañados de personas que no son sus padres, los cuales, por aplicación de la cláusula de "extensión familiar" del mencionado artículo 10 de la Ley de asilo, tendrán derecho a que su asilo se haga extensible a sus padres ("ascendientes en primer grado").

908. En cuanto a los menores dependientes incluidos en la solicitud de asilo de sus padres, la presentación de la solicitud por éstos supone la permanencia provisional de los menores (si han acompañado a sus padres) o su acceso legal al territorio español (si están todavía en el país de origen), garantizándose así la reunión de la familia. Los efectos de la concesión del asilo se extienden a los niños.

909. Los casos de solicitantes de asilo menores en situación de desamparo, quedan contemplados por el régimen general de menores extranjeros en desamparo, de tal manera que son encomendados a los servicios de protección de menores de la comunidad autónoma correspondiente, poniéndose sus casos en conocimiento del ministerio fiscal, se les protege contra la expulsión y se les otorga -a instancia del órgano que ejerce la tutela- un permiso de residencia y, si carecieran de documentación, se les proporciona. Por otra parte, el tutor que legalmente se les asigne a dichos menores, les representará durante la tramitación del expediente de la solicitud de asilo, "la cual deberá atenderse a los criterios contenidos en los convenios y recomendaciones internacionales aplicables al menor solicitante de asilo".

910. En cuanto a su derecho de reunión familiar, les ha de ser aplicable el artículo 10 de la Ley de asilo sobre "extensión familiar" que les permite la reunión en España con sus padres. No obstante, como nuestra legislación sobre asilo no dispensa un tratamiento específico a los niños solicitantes de asilo, ninguna de sus normas les garantiza en principio la posibilidad de reunirse

con sus hermanos también menores de edad. Es de suponer que los padres del menor, una vez en España, iniciarán los trámites para que el resto de sus hijos menores accedan al territorio español.

911. En la normativa establecida para la entrada de extranjeros en el Reglamento de la Ley N° 7/1985 tiene cabida el supuesto de un menor que pretenda visitar al progenitor con el que no convive habitualmente. El visado de estancia puede ser concedido al menor extranjero que desee permanecer en España hasta tres meses por semestre. Como se ha señalado anteriormente, aunque no se contempla específicamente en el Reglamento el supuesto de entrada para visitar a uno de los progenitores o a un familiar, tiene cabida el mismo cuando se expresa el objeto del viaje y las condiciones de la estancia prevista. Cuando el solicitante del visado de estancia sea un menor, puede requerirse, además, la autorización paterna para viajar.

912. Por otra parte, España es Parte en algunos convenios en los que se incluyen medidas para facilitar el ejercicio del derecho de visita. Así, el Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, hecho en La Haya el 25 de octubre de 1980, tiene como finalidad "velar por que los derechos de custodia y de visita vigentes en uno de los Estados contratantes se respeten en los demás Estados contratantes". Se aplica a todo menor que haya tenido su residencia habitual en un Estado Parte inmediatamente antes de la infracción de los derechos de custodia o visita. Según el Convenio, la demanda que tenga como fin la organización o la garantía del ejercicio efectivo del derecho de visita podrá presentarse ante las autoridades centrales de los Estados Partes en el Convenio. Sobre estas autoridades pesan las obligaciones de cooperación para asegurar el disfrute pacífico del derecho de visita y el cumplimiento de todas las condiciones a que pueda estar sometido, adoptando todas las medidas necesarias para eliminar los obstáculos para su ejercicio.

913. Recientemente España ha celebrado un Convenio con Marruecos sobre asistencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores, hecho en Madrid el 30 de mayo de 1997. Para la organización o protección del derecho de visita, puede dirigirse la solicitud a la autoridad central. Ésta -actuando directamente o por mediación del ministerio público o del abogado del Estado- adoptará o hará tomar las medidas adecuadas para salvar los obstáculos que se opongan al cumplimiento pacífico del derecho de visita, acudirá a la jurisdicción competente para que lo organice o proteja. Por otra parte, se establece un régimen privilegiado para el reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales relativas al derecho de visita.

2. Medidas de ámbito autonómico

914. Las comunidades autónomas se atienen a la normativa referida anteriormente y facilitan, a través de servicios de orientación creados para ello, los trámites y la documentación requeridos para hacer efectiva la reagrupación.

915. En el caso de Cataluña, la Ley N° 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección a los niños y adolescentes, establece en su artículo 22 que cuando se trate de niños y adolescentes con residencia en un Estado extranjero que se trasladen a Cataluña para gozar de sus derechos de visita a uno o ambos padres, las autoridades del Estado de residencia habitual y las personas que

tengan la guarda del menor pueden solicitar al Gobierno autónomo que las personas con las que el menor va a residir en Cataluña suscriban un compromiso de devolverlo después del período de visita.

916. Cuando el menor con residencia habitual en un Estado extranjero ha sido trasladado a Cataluña vulnerando los derechos de guarda, quienes tengan la guarda pueden solicitar al Gobierno autónomo de Cataluña que sea mediador para lograr que el menor regrese a su residencia habitual.

D. Los traslados ilícitos y la retención ilícita (artículo 11)
(Párrafo 78 (CRC/C/58))

917. Dentro de las medidas penales adoptadas para garantizar el respeto a los derechos de guarda y visita, el nuevo Código Penal de 1995 contempla como una falta -si no se llega a incurrir en el delito de desobediencia- castigada con la pena de multa de uno a dos meses, el quebranto por los padres, tutores o guardadores de la resolución adoptada por el juez o tribunal, apoderándose del menor, sacándolo de la guarda establecida en la resolución judicial o por decisión de la entidad pública que tuviera la tutela, retirándolo del establecimiento, familia, persona o institución tutelar a quien se le hubiese encomendado, o no restituyéndolo cuando estuviesen obligados.

918. En cuanto a las medidas adoptadas para evitar y combatir los traslados ilícitos de niños al extranjero, se pueden señalar tres líneas de actuación.

1. La cooperación internacional para el pronto restablecimiento de la situación primitiva

919. Como ya se expuso en el informe inicial de España (párr. 154), España tiene ratificado el Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, hecho en La Haya el 25 de octubre de 1980.

920. El Convenio pretende proteger al menor, en el plano internacional, de los efectos perjudiciales que podría ocasionarle un traslado o una retención ilícitos y de establecer los procedimientos que permitan garantizar la restitución inmediata del menor al Estado en que tenga su residencia habitual y asegurar la protección del derecho de visita. El Convenio insta a los Estados a recurrir a los procedimientos de urgencia de que dispongan. Para el cumplimiento de las obligaciones que impone, cada Estado Parte en el Convenio designa una autoridad central. En España esta autoridad central es la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. A ella le corresponde promover la colaboración entre las autoridades competentes españolas con el fin de garantizar la restitución inmediata de los menores.

921. Toda persona, institución u organismo que sostenga que un menor ha sido objeto de traslado o retención con infracción del derecho de custodia podrá dirigirse a la autoridad central de la residencia habitual del menor o a la de cualquier Estado Parte para que, con su asistencia, quede garantizada la restitución del menor.

922. Para dar cumplimiento adecuado a esta obligación, la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor ha reformado los artículos 1901 y ss. de la Ley de enjuiciamiento civil.

923. Será competente el juez de primera instancia en cuya demarcación judicial se halle el menor que ha sido objeto de un traslado o retención ilícitos. Podrá promover el procedimiento la persona, institución u organismo que tenga atribuido el derecho de custodia del menor, la autoridad central española encargada del cumplimiento de las obligaciones impuestas por el correspondiente convenio y, en representación de ésta, la persona que designe dicha autoridad. Las actuaciones se practicarán con la intervención del ministerio fiscal y los interesados podrán actuar bajo la dirección de abogado. La tramitación del procedimiento tendrá carácter preferente y deberá realizarse en el plazo de seis semanas desde la fecha en que se hubiese solicitado ante el juez la restitución del menor. A petición de quien promueva el procedimiento o del ministerio fiscal, el juez podrá adoptar la medida provisional de custodia del menor prevista en la propia ley y cualquier otra medida de aseguramiento que estime pertinente. El juez debe dictar en el plazo de 24 horas una resolución en la que requerirá a la persona que haya sustraído o retiene al menor, con los apercibimientos legales, para que en la fecha que se determine, que no podrá exceder de los tres días siguientes, comparezca en el juzgado con el menor y manifieste si accede voluntariamente a la restitución o si se opone por existir alguna de las causas establecidas en el correspondiente Convenio. Los artículos 1905 a 1909 de la Ley de enjuiciamiento civil establecen cómo debe proseguir la actuación del juez tanto en el caso de que no compareciera el requerido como en el caso de que compareciera. En uno y otro caso interviene el ministerio fiscal, se oye al menor y se atiende a su interés como principio rector de las actuaciones.

924. A propósito del Convenio de La Haya de 1980, España y el Reino Unido han intercambiado notas que constituyen acuerdos particulares que tienen como finalidad dejar sin efecto algunas disposiciones que pueden suponer restricciones para la devolución de los menores, relativas a la utilización del inglés y el español por las autoridades respectivas.

925. En cuanto a la aplicación por los tribunales de este Convenio, podemos citar la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1998, en un caso de sustracción de un menor por uno de los progenitores durante el proceso de separación del matrimonio mixto. El tribunal estima el recurso interpuesto por el ministerio fiscal contra la sentencia de la audiencia provincial, declarando que dicha sentencia debió interpretar el citado Convenio conforme a las normas hermenéuticas y la finalidad del propio Convenio, sin que quepan interpretaciones que frustren dicha finalidad.

926. El Convenio celebrado entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre asistencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores, hecho en Madrid el 30 de mayo de 1997, tiene entre sus fines el garantizar la devolución de los menores desplazados o retenidos ilegalmente a uno de los dos Estados. Se aplica a todo menor de 16 años no emancipado que tenga la nacionalidad de uno de los dos Estados.

927. La autoridad central española es el Ministerio de Justicia, que se comunicará directamente con el Ministerio de Justicia marroquí. Las solicitudes se dirigen a la autoridad central del Estado de la residencia habitual del menor anterior a su desplazamiento o no devolución y ésta remitirá la solicitud a la autoridad central del otro Estado. Presentada la solicitud de devolución ante la autoridad central, la autoridad judicial competente deberá ordenar -salvo en los supuestos en que el propio Convenio permite no hacerlo- la devolución del menor antes de haber transcurrido un plazo de seis meses. Si la solicitud de devolución se ha presentado después de transcurrido el plazo de seis meses desde que se produjo el desplazamiento ilegal, la autoridad judicial también ordenará la devolución del menor salvo que se demuestre que el menor se ha integrado en su nuevo entorno o que su devolución le puede exponer a algún peligro físico o psíquico o a una situación intolerable. Para hacer uso de esta excepción, la autoridad judicial tendrá en cuenta únicamente el interés del menor y la información proporcionada por las autoridades del lugar de residencia anterior del menor.

2. La eliminación de los criterios exorbitantes de competencia judicial internacional

928. España conserva en el artículo 22.3 de la Ley orgánica del poder judicial un criterio en materia de filiación y relaciones paternofiliales que puede calificarse como exorbitante. Se trata del criterio de la nacionalidad española del demandante que permite al español presentar una demanda para que se le atribuya la guarda y custodia del hijo con independencia del lugar donde el menor desarrolla habitualmente su vida. Este criterio favorece el traslado del menor desde su residencia habitual sin consentimiento ni siquiera conocimiento del otro progenitor a España, con el fin de obtener el amparo de los propios tribunales a través de una sentencia favorable y eficaz.

929. En cuanto a la ley aplicable, el artículo 9.4 del Código Civil establece que "el carácter y el contenido de la filiación, incluida la adoptiva y las relaciones paternofiliales, se regirán por la Ley personal del hijo y si no pudiera determinarse ésta, se estará a la Ley de la residencia habitual del hijo". La combinación del artículo 22.3 de la Ley orgánica del poder judicial y el artículo 9.4 del Código Civil puede dar lugar a que los tribunales españoles se consideren competentes para conocer de la demanda presentada por un progenitor español y que se aplique la ley española para resolver la cuestión. Se puede favorecer con ello que el progenitor busque en España un foro de refugio donde conseguir una declaración de guarda a favor, alejando al niño del ámbito de su propio juez natural para incardinarlo en el suyo.

3. La flexibilización del régimen de reconocimiento y ejecución de las decisiones extranjeras concernientes a la patria potestad

930. En el año 1980 se firmó en Luxemburgo el Convenio europeo relativo al reconocimiento y ejecución de decisiones en materia de custodia de menores, así como al restablecimiento de su custodia.

931. También este Convenio, del que España es Parte, tiene como soporte el establecimiento de una autoridad central -que en el caso español es la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia- ante la que podrá dirigirse cualquier persona que haya obtenido en un Estado contratante una resolución relativa a la custodia de un menor y que desee obtener en otro Estado

contratante el reconocimiento o la ejecución de la misma. Según el artículo 7, las resoluciones relativas a la custodia dictadas en un Estado contratante se reconocerán y, cuando sean ejecutorias en el Estado de origen, se ejecutarán en cualquier otro Estado contratante. Desde entonces, en caso de traslado sin derecho, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, cuando sea requerida para ello, dispondrá que se proceda inmediatamente a restituir al menor.

932. España, de conformidad con el artículo 17.1, se reservó inicialmente la facultad de denegar el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones relativas a la custodia de menores en los casos previstos en los artículos 8 y 9 del Convenio. La reserva ha sido retirada con efecto desde el 28 de julio de 1995.

933. También el convenio con Marruecos contiene disposiciones relativas al reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales, fijando el artículo 11 los únicos motivos por los que puede denegarse el reconocimiento.

E. Pago de la pensión alimenticia de los niños (artículo 27.4)
(Párrafo 79 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

934. Los padres tienen la obligación de alimentar a sus hijos sujetos a la patria potestad. También existe esta obligación fuera del ámbito de la patria potestad, es decir, de los padres hacia hijos mayores de edad o emancipados. Bajo el concepto de "alimentos" no sólo ha de entenderse lo que resulta indispensable para su sustento, habitación, vestido y asistencia médica sino también, para la educación e instrucción. En particular, por lo que se refiere a la educación e instrucción, la obligación de los padres existe cuando el hijo no ha terminado su formación por causa que no le es imputable (artículo 142 del CC).

935. Dentro del marco de la patria potestad, el artículo 154 del Código Civil establece: "La patria potestad se ejercerá siempre en beneficio de los hijos, de acuerdo con su personalidad, y comprende los siguientes deberes y facultades: 1º Velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral".

936. Con carácter general y preventivo, el juez, de oficio, a instancia del propio hijo o de cualquier pariente o del ministerio fiscal, puede dictar las medidas que estime convenientes para asegurar la prestación de alimentos y proveer a las futuras necesidades del hijo en caso de incumplimiento de este deber, por sus padres (artículo 158.1 del CC). Según la disposición adicional primera de la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, para la efectividad de lo dispuesto en este artículo son de aplicación las normas sobre jurisdicción voluntaria.

937. El incumplimiento de este deber por los padres puede ser causa de privación de la patria potestad (artículo 170 del CC).

938. En los casos de nulidad, separación o divorcio, el deber de alimentar a los hijos sigue correspondiendo a los padres (artículo 92, párrafo 1 del CC) y ello, aunque no tengan sobre ellos la patria potestad (artículos 110 y 111 del CC).

939. Con la intención de garantizar su cumplimiento, el artículo 93 del Código Civil ordena al juez que establezca la contribución de cada progenitor para satisfacer los alimentos, así como las medidas que estime convenientes para asegurar la efectividad y acomodación de las prestaciones a las circunstancias económicas y necesidades de los hijos en cada momento.

940. En relación con las medidas adoptadas para asegurar el pago de las pensiones alimenticias, existe un proceso sumario, regulado en los artículos 1609 a 1617 de la Ley de enjuiciamiento civil, por medio del cual se tiende a obtener en un plazo de tiempo breve la concesión provisional de los alimentos.

941. El Código Penal de 1995, en su artículo 226.1, inciso 2, sanciona al que dejare de prestar la asistencia necesaria legalmente establecida para el sustento de sus descendientes. Por lo que respecta al aseguramiento de las pensiones alimenticias establecidas en resolución judicial o convenio judicialmente aprobado, en los supuestos de separación legal, divorcio, declaración de nulidad del matrimonio, proceso de filiación, o proceso de alimentos a favor de sus hijos, el Código Penal, en su artículo 227, castiga con pena de arresto de 8 a 20 fines de semana, al que dejare de pagar en un espacio temporal de 2 meses consecutivos o 4 meses no consecutivos dichas pensiones. Para evitar dilaciones en el cobro de las pensiones el legislador establece que la condena por este delito recogerá como contenido de responsabilidad civil el pago de las cuantías adeudadas.

942. La sentencia del Tribunal Constitucional N° 67/1998, de 18 de marzo de 1998, dictada en recurso de amparo N° 109/95, y ya referida en otros epígrafes del informe, proclama el derecho fundamental de la no discriminación por razón del nacimiento en los casos del pago de la pensión alimenticia.

943. Cuando los padres o las personas que tienen la responsabilidad económica del niño residen en un Estado diferente de aquel en el que reside el niño, la vía adecuada para garantizar que percibirá los alimentos es la de los convenios internacionales de los que España es Parte, que puede operar en tres ámbitos: el de la competencia judicial, el de la ley aplicable y el del reconocimiento y ejecución de resoluciones sobre alimentos.

944. En lo que respecta a la competencia judicial internacional, la Ley orgánica del poder judicial (art. 22) permite presentar la demanda ante un juez español cuando el demandado tenga su domicilio en España o cuando el acreedor de los alimentos tenga su residencia habitual en territorio español.

945. En lo que se refiere a la ley aplicable, el Convenio de La Haya de 2 de octubre de 1973 sobre la ley aplicable a las obligaciones alimenticias, del que España es Parte, designa, en primer término, la Ley de la residencia habitual del acreedor. Sólo si esta ley no le concede alimentos al deudor, se aplicará la ley nacional común del alimentista y del alimentante y, a falta de

nacionalidad común o si la ley así designada no concede tampoco alimentos al acreedor, se estará al derecho del foro.

946. Por lo que respecta a los convenios sobre reconocimiento, que facilitan y agilizan la eficacia de las resoluciones en el ámbito de una jurisdicción distinta de aquella en la que se han dictado, debe destacarse que España es Parte en el Convenio de La Haya de 15 de abril de 1958 -que entró en vigor para España el 10 de noviembre de 1973- y del de 2 de octubre de 1973 -que entró en vigor el 1º de septiembre de 1987.

947. En relación con las garantías para asegurar la obtención de los alimentos, en el marco de la cooperación internacional necesaria para su efectividad, debe mencionarse la Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero, hecha en Nueva York el 20 de junio de 1956, elaborada en el seno de las Naciones Unidas y de la que España es Parte desde 1996.

948. El instrumento de ratificación de 20 de diciembre de 1991 del Convenio de 4 de noviembre de 1987 entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay sobre conflictos de leyes en materia de alimentos para menores y reconocimiento y ejecución de decisiones y transacciones judiciales relativas a alimentos regula los casos en que "un menor tuviere su residencia habitual en el territorio de una de las partes y el obligado a prestar alimentos residiere habitualmente o tuviere bienes o ingresos en el territorio de la otra parte [...] La ley aplicable, a elección del acreedor, es la de su residencia habitual o la de la residencia habitual del deudor, en uno de los Estados Partes o la ley del Estado Parte donde el deudor tuviera bienes o ingresos".

2. Medidas de ámbito autonómico

949. Las administraciones autonómicas actúan en esta materia al amparo de la normativa civil y penal referida antes.

F. Los niños privados de su medio familiar (artículo 20) (Párrafos 80 a 82 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

950. Cuando un menor de edad, no emancipado, no se encuentra, por la razón que sea, sujeto a la patria potestad de sus padres, nuestro ordenamiento jurídico prevé la constitución de la tutela regulada en el Código Civil en sus artículos 215 y ss.

951. Al mismo tiempo establece un régimen de protección inmediata al disponer que cuando se tenga conocimiento de que una persona debe ser sometida a tutela y en tanto no recaiga resolución judicial que ponga fin al procedimiento, asumirá su representación y defensa el ministerio fiscal.

952. Al juez corresponde constituir la tutela, previa audiencia de los parientes más próximos, de las personas que considere oportuno y, en todo caso, del tutelado si tuviera suficiente juicio y en todo caso si fuera mayor de 12 años (artículo 231 del CC).

953. Para el nombramiento del tutor, el juez debe por ley atender siempre al interés del menor, teniendo en cuenta que el legislador le indica que considera beneficiosa para el mismo, su posible integración en la vida de la familia del tutor (artículos 234, 235 y 240 del CC).

954. Las funciones tutelares constituyen un deber que habrán siempre de ejercer en beneficio del tutelado. En todo caso, su desempeño se encuentra bajo el control tanto de la autoridad judicial como del ministerio fiscal (artículos 216, 232 y 233 del CC).

955. En lo que atañe a las funciones del tutor, éstas se desenvuelven en tres ámbitos:

- a) Administración de los bienes: el tutor es el administrador legal del patrimonio del tutelado y está obligado a ejercer dicha administración con la diligencia, dice la ley, de un buen padre de familia (artículo 270 del CC). Para poder realizar los actos jurídicos de mayor relevancia de carácter patrimonial, el tutor necesita de la autorización judicial (artículos 271 a 273 del CC).
- b) Representación del tutelado: el tutor es el representante del menor salvo para aquellos actos que pueda realizar por sí solo, ya sea por disposición expresa de la ley o de la sentencia de incapacitación (artículo 267 del CC).
- c) Ámbito personal: el tutor está obligado a velar por el tutelado y, en particular, a prestarle alimentos, educarle y procurarle una formación integral (artículo 269 del CC).

956. Si al tutor nombrado le sobreviene alguno de los motivos que en su día le inhabilitaban para acceder al cargo, o se conduce mal en su desempeño por incumplimiento de los deberes que le son propios o por notoria ineptitud en su ejercicio, será removido de la tutela. Igual sanción civil se impone si entre el tutor y el tutelado se dan problemas graves y continuados de convivencia (artículos 247 a 250, todos ellos del CC).

957. Además de esta protección institucional, están previstos otros dispositivos dirigidos a proteger a los menores cuando, pese a estar sujetos a la patria potestad o a la tutela, en la práctica, no gozan de una protección efectiva.

958. En la normativa vigente se distingue entre aquellas situaciones en las que la desprotección del menor de edad es previsible de aquellas otras en las que la desprotección es actual.

959. En relación con las primeras, el artículo 172 del Código Civil prevé que cuando los padres o tutores, por circunstancias graves, no puedan cuidar al menor, podrán solicitar de la entidad pública competente que asuma su guarda durante el tiempo necesario.

960. La entrega de la guarda ha de hacerse constar por escrito, dejando constancia de que los padres o tutores han sido informados de las responsabilidades que siguen manteniendo respecto del menor, así como de la forma en que dicha guarda va a ser ejercida por la administración.

961. Cualquier variación posterior con respecto a la forma de ejercicio, además de ser fundada, ha de ser comunicada a los padres, tutores y al ministerio fiscal.

962. Por lo que se refiere al segundo tipo de situaciones de desprotección, esto es, las que nuestra legislación conoce como "situaciones de desamparo" lo que procede es la tutela por parte de la entidad pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los menores de edad (artículos 172.1, 222.4 y 239, todos ellos del CC).

963. Tanto la guarda que la entidad pública desempeña a requerimiento de los padres o tutores como la que asume como contenido propio de la tutela de la que es titular a causa de la "situación de desamparo" deben realizarse mediante el acogimiento residencial o el acogimiento familiar (artículo 172.3 del CC).

964. El primero se ejerce por el director del centro donde se encuentra acogido el menor y, el segundo, por la persona o personas que determine la entidad pública.

965. En ambas clases de acogimiento se ha de buscar siempre el beneficio del menor y se ha de procurar, cuando no sea contrario a ese interés, su reinserción en la propia familia. Asimismo, se ha de intentar el que la guarda de los hermanos se confíe a una misma institución o persona (artículo 172.4 del CC).

966. El acogimiento familiar produce la plena participación del menor en la vida de familia e impone a quien lo recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral (artículo 173.1, párrafo 1 del CC).

967. Las clases de acogimiento familiar en atención a la finalidad que persiguen son, según la ordenación del artículo 173 *bis* del Código Civil, las siguientes:

- a) Acogimiento familiar simple: tiene carácter transitorio, bien porque de la situación del menor se prevea la reinserción de éste en su propia familia, bien en tanto se adopte una medida de protección que revista un carácter más estable.
- b) Acogimiento familiar permanente: esta modalidad de acogimiento se adoptará cuando la edad u otras circunstancias del menor y su familia así lo aconsejen y así lo informen los servicios de atención al menor. En tal supuesto, la entidad pública puede solicitar del juez que atribuya a los acogedores aquellas facultades de la tutela que faciliten el desempeño de sus responsabilidades, atendiendo, en todo caso, al interés superior del menor.
- c) Acogimiento familiar preadoptivo: se formalizará por la entidad pública cuando ésta eleve la propuesta de adopción del menor, informada por los servicios de atención al menor, ante la autoridad judicial, siempre que los acogedores reúnan los requisitos necesarios para adoptar, hayan sido seleccionados y hayan prestado ante la entidad

pública su consentimiento a la adopción, y se encuentre el menor en situación jurídica adecuada para su adopción.

968. Asimismo, la entidad pública puede formalizar un acogimiento familiar preadoptivo, cuando considere, con anterioridad a la presentación de la propuesta de adopción, que es necesario establecer un período de adaptación del menor a la familia. Este período será lo más breve posible y, en todo caso, no podrá exceder del plazo de un año.

969. En cuanto a la constitución del acogimiento, éste se ha de formalizar por escrito, debiendo prestar su consentimiento:

- a) La entidad pública (tenga o no la tutela o la guarda);
- b) Las personas que reciben al menor de edad;
- c) El propio menor, si tuviere 12 años cumplidos;
- d) Los padres, si fueren conocidos y no estuvieren privados de la patria potestad y el tutor, si lo hubiera.

970. Si los padres o el tutor no consienten o se oponen al acogimiento, éste sólo puede ser acordado por el juez, en interés del menor. No obstante, la entidad pública puede acordar (siempre en interés del menor) un acogimiento familiar provisional que subsistirá hasta tanto se produzca resolución judicial. Para esta modalidad de acogimiento no es, desde luego, necesario el consentimiento de los padres o el tutor (artículo 173.2 y 3 del CC).

971. El documento de formalización del acogimiento familiar habrá de ser remitido al ministerio fiscal y deberá contener los siguientes extremos:

- a) Los consentimientos necesarios;
- b) Modalidad del acogimiento y duración prevista para el mismo;
- c) Los derechos y deberes de cada una de las partes, y en particular:
 - i) La periodicidad de las visitas por parte de la familia del menor acogido;
 - ii) El sistema de cobertura por parte de la entidad pública o de otros responsables civiles de los daños que sufra el menor o de los que pueda causar a terceros;
 - iii) La asunción de los gastos de manutención, educación y atención sanitaria;

- d) El contenido del seguimiento que, en función de la finalidad del acogimiento, vaya a realizar la entidad pública, y el compromiso de colaboración de la familia acogedora del mismo;
- e) La compensación económica que, en su caso, vayan a recibir los acogedores;
- f) Si los acogedores actúan con carácter profesionalizado o si el acogimiento se realiza en un hogar funcional, se señalará expresamente;
- g) Informe de los servicios de atención a menores.

972. Por lo que se refiere a los menores extranjeros, ver lo dicho en el apartado C de este mismo capítulo.

973. En todo caso, el ministerio fiscal debe comprobar, al menos semestralmente, la situación de todo menor que está bajo una medida de protección, lo que incluye una evaluación de la pertinencia de la continuación de la medida en función de las circunstancias.

974. En los casos en que un menor es internado en un centro de régimen abierto, semiabierto o cerrado, como consecuencia de haberse decretado por el juez de menores una medida al amparo de la Ley orgánica N° 4/1992, de 5 de junio, sobre la reforma de la Ley reguladora de la competencia y procedimiento de los juzgados de menores, el órgano competente de la administración informará periódicamente de las incidencias y resultado de la ejecución de las medidas al órgano judicial que las haya acordado. El artículo 2.3 de la ley orgánica permite la posibilidad de suspender el fallo y la de revisar las medidas impuestas en atención a la evolución de las circunstancias del menor.

2. Medidas de ámbito autonómico

975. Las comunidades autónomas aplican, mediante sus recursos propios o concertados, y de acuerdo con las prioridades que cada caso impone, las medidas protectoras recogidas tanto en la normativa de ámbito estatal como la propia de cada comunidad autónoma que ha venido siendo citada en párrafos anteriores. Como ya hemos dicho, las legislaciones autonómicas recogen como principio general que el internamiento de los menores en centros de protección se llevará a cabo sólo cuando no exista otra solución más idónea.

976. Todas las comunidades autónomas han realizado una regulación específica de la autorización, registro, acreditación e inspección de los establecimientos y servicios de atención social, en la que se establecen además los requisitos materiales y funcionales para su apertura y funcionamiento.

977. En particular, respecto de los centros de menores, estos deben contar, además de los requisitos y condiciones generales, con un proyecto educativo de centro y un proyecto educativo individualizado que refleje la situación, la evolución y el pronóstico sociofamiliar de cada menor. En la normativa también se recogen aspectos relativos a la composición y cualificación de los equipos técnicos que atienden a los menores.

978. Algunas comunidades autónomas han regulado los requisitos y condiciones necesarios para que instituciones y entidades privadas dedicadas a tareas de protección de la infancia puedan actuar en colaboración (entidades colaboradoras) con la administración autonómica en materia de mediación para el acogimiento familiar de menores, así como normas de desarrollo de esta institución de acogimiento.

979. Cuando, después del estudio de la situación sociofamiliar, se determina que el menor no puede permanecer en su medio familiar y se propone la separación, las comunidades autónomas ponen en marcha un procedimiento que, con algunas variaciones, tiene características comunes.

980. Se hace un estudio y valoración de las posibles alternativas. En primer lugar se estudia la posibilidad de que el menor sea acogido por su propia familia extensa, valorándose las distintas unidades familiares que expresen disposición para ello. En el caso de que esta medida no sea viable o que no se estime oportuno la permanencia con su familia extensa, se estudia la posibilidad de acogimiento con otra familia, a partir de la disponibilidad de familias acogedoras existentes. Cuando esta medida tampoco es viable, se pasa a valorar la alternativa de la atención residencial a partir de los recursos residenciales existentes.

981. Las circunstancias que pueden determinar que se opte por el acogimiento residencial como alternativa mas idónea son, entre otras:

- a) Menores que precisan una atención de urgencia mientras se lleva a cabo el oportuno estudio, valoración y propuestas de actuación técnicas y administrativas pertinentes;
- b) Niños o adolescentes, cuyas circunstancias personales y/o familiares hacen prever riesgo de ruptura de un acogimiento de tipo familiar;
- c) Cuando no existe posibilidad de acogimiento familiar o no se estima que esta alternativa sea idónea para el menor (adolescentes, menores y adolescentes con problemas especiales, dificultades de socialización);
- d) Menores que por sus características requieren un contexto muy estructurado y organizado;
- e) Menores con experiencias repetidas de separación o experiencias negativas con otras familias acogedoras;
- f) Menores que requieren de una referencia temporal mientras se modifiquen las causas que motivaron la adopción de medida protectora o se verifica la imposibilidad de reinserción familiar;
- g) Menores que requieren preparación para afrontar su situación familiar así como para un posterior acogimiento familiar.

982. Cuando se determina el ingreso de un menor en un centro de atención residencial, automáticamente se procede a inscribirlo en los centros de enseñanza correspondientes, en el nivel que más se ajuste a su trayectoria educativa e incorporándolo, cuando es necesario, a los programas de educación compensatoria.

983. En la normativa autonómica también se prevé expresamente, asumiendo lo dispuesto en la legislación estatal, la revisión al menos semestral de la situación de los menores alojados en centros. En efecto, periódicamente se realizan reuniones de seguimiento de la situación de los menores atendidos en centros y en acogimiento familiar y, en función de los resultados de la evaluación, se determina si procede o no la modificación de la medida protectora.

984. Algunas comunidades autónomas han puesto en marcha programas, como el "Emancipa 16-20 años", de Castilla-La Mancha, que pretenden facilitar la emancipación y la inserción en el mercado laboral de adolescentes que han estado o están tutelados por la administración autonómica.

3. Medidas de las organizaciones sociales

985. Las organizaciones sociales que, a través de los convenios suscritos con las comunidades autónomas, colaboran prestando servicios de atención residencial y hogares funcionales para los menores que tienen medidas de protección, se atienen a los procedimientos establecidos tanto en la normativa estatal como autonómica, tanto en lo que se refiere al régimen de visitas, como al seguimiento continuo del proceso evolutivo del menor, o al trabajo con las familias orientado a la posible reintegración en el núcleo familiar.

986. Algunas de estas organizaciones señalan, sin embargo, las dificultades con que se encuentran en la atención a niños y sobre todo adolescentes que proceden de situaciones sociofamiliares y económicas muy deterioradas y que presentan graves problemas de adaptación y de conducta, lo cual requiere, sin duda, mejorar la capacitación de los profesionales y reajustar los proyectos educativos.

987. La presencia en estos centros de menores pertenecientes a minorías étnicas requiere la adaptación de los recursos existentes y la capacitación de profesionales que puedan trabajar con estos menores.

G. La adopción (artículo 21) (Párrafos 83 a 85 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

988. Como ya se indicó en el informe inicial de España y en la introducción de este segundo informe, el cambio fundamental respecto a la regulación de la adopción, tuvo lugar con la promulgación de la Ley Nº 21/1987, de 11 de noviembre, dictada precisamente para resolver la falta de control existente en las actuaciones previas a las adopciones.

989. La Ley orgánica Nº 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, siguiendo la ordenación de la Convención sobre los Derechos del Niño, completa la reforma anterior, reformando, como ya se comentó en el capítulo I de este segundo informe, el Código Civil (art. 176). La nueva ley orgánica exige el requisito de idoneidad de los adoptantes que será apreciado por la entidad pública y el juez.

990. Las entidades públicas competentes para iniciar el expediente de adopción, de acuerdo con la Disposición final N° 22 de la Ley orgánica N° 1/1996, son las designadas por las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, de acuerdo con sus respectivas normas de organización.

991. Algunas comunidades autónomas han regulado desde el año 1993 los requisitos y condiciones necesarias para que instituciones y entidades privadas dedicadas a tareas de protección de niños puedan actuar en colaboración con sus administraciones en materia de adopción internacional, así como otros aspectos relacionados con la adopción en general.

992. En relación al procedimiento de adopción, las normas procesales se encuentran en los artículos 1829 a 1832 de la Ley de enjuiciamiento civil, que fueron redactados conforme a la Ley N° 21/1987, de 11 de noviembre.

993. La adopción se constituye por resolución judicial que tendrá siempre en cuenta el interés del adoptado así como la idoneidad del adoptante o adoptantes para el ejercicio de la patria potestad, según el artículo 176.1 del Código Civil en su nueva redacción dada por la Ley orgánica N° 1/1996.

994. El procedimiento es el señalado en el libro III de la Ley de enjuiciamiento civil, que trata sobre actos de jurisdicción voluntaria. Se regulan, asimismo, las formas de prestar el asentimiento el cónyuge del adoptante y los padres del adoptado, su renovación y caducidad (artículo 1830 de la Ley de enjuiciamiento civil). A continuación se cita a los sujetos del asentimiento para su audiencia ante el juez. El auto que dicta el juez constitutivo de la adopción será apelable en ambos efectos (artículo 1831 de la Ley de enjuiciamiento civil). Durante la sustanciación del procedimiento, el juez podrá adoptar las medidas de protección oportunas sobre la persona y bienes del adoptado menor de edad (artículo 1832 de la Ley de enjuiciamiento civil).

995. Según el artículo 175.1 del Código Civil, la adopción requiere que el adoptante sea mayor de 25 años.

996. En la adopción por ambos cónyuges (o por un hombre y una mujer integrantes de una pareja unida de forma permanente por relación de efectividad análoga a la conyugal -disposición adicional tercera de la Ley N° 21/1987, de 11 de noviembre) basta que uno de ellos haya alcanzado dicha edad. En todo caso, el adoptante ha de tener, por lo menos, 14 años más que el adoptado.

997. El expediente de adopción puede iniciarse de dos modos diferentes. La entidad pública: es la vía ordinaria para la iniciación del procedimiento judicial de adopción. En la propuesta de adopción que la entidad pública formula al juez deben incluirse:

- a) Las condiciones personales, familiares y sociales y medios de vida del adoptante o adoptantes seleccionados y sus relaciones con el adoptando, con detalle de las razones que justifiquen la exclusión de otros interesados;

- b) En su caso, el último domicilio conocido del cónyuge del adoptante, cuando haya de prestar su consentimiento, y el de los padres o guardadores del adoptando;
- c) Si unos y otros han formalizado su asentimiento ante la entidad pública o en documento auténtico.

998. Entre los criterios técnicos que se valoran para poder ser considerados idóneos y que las comunidades autónomas regulan se encuentran:

- a) Que el deseo de adoptar al menor sea compartido además de por los solicitantes, por todos los miembros del núcleo familiar;
- b) Que exista un entorno relacional amplio y favorable a una integración del menor adoptado;
- c) Aceptación de las características del menor;
- d) Motivaciones claras y válidas que revelen el deseo de aceptar a un menor;
- e) Capacidad y disposición para afrontar y asumir las dificultades que pueden presentar el proceso de integración de los menores;
- f) Se valorarán negativamente las solicitudes en las que se aprecien actitudes discriminatorias, que condicionen la adopción a características físicas, al sexo de los menores, o la procedencia sociofamiliar de los mismos;
- g) Se valorará negativamente el rechazo injustificado del menor salvo el que tenga su motivo en el estado de salud;
- h) Se tendrán en cuenta la habitabilidad de la vivienda, la infraestructura de la zona de residencia, la disponibilidad de un tiempo mínimo para la educación del menor y la existencia de hijos de edad similar a la del adoptando.

999. La adopción a instancia de la persona que quiere adoptar es la vía excepcional de iniciación del expediente de adopción. Únicamente se admite cuando en el adoptando concurre alguna de las circunstancias expresadas en el artículo 176.2 del Código Civil, a saber:

- a) Ser huérfano y pariente del adoptante en tercer grado por consanguinidad o afinidad;
- b) Ser hijo matrimonial, no matrimonial o adoptivo del consorte del adoptante;

- c) Llevar más de un año acogido legalmente bajo la medida de un acogimiento preadoptivo o haber estado bajo su tutela por el mismo tiempo;
- d) Ser mayor de edad o menor emancipado.

1000. La propuesta de quien quiere adoptar, en estos casos, debe ser dirigida a la autoridad judicial competente y ha de contener, en especial, los siguientes datos, por aplicación del artículo 1929 de la Ley de enjuiciamiento civil:

- a) Sus condiciones personales, familiares, sociales y mención de cual sea su medio de vida;
- b) Sus relaciones con el adoptando;
- c) Las pruebas pertinentes en orden a demostrar que en el adoptando concurre alguna de las circunstancias establecidas en el artículo 176.2 del Código Civil;
- d) En su caso, los informes de la entidad colaboradora y cuantos informes o documentos considere oportuno presentar.

1001. De acuerdo con el artículo 175.2 del Código Civil, pueden ser adoptados:

- a) Los menores no emancipados (no señala el Código Civil una edad mínima para la adopción).
- b) Los menores emancipados, siempre que, inmediatamente antes de la emancipación, hubiere existido una situación no interrumpida de acogimiento o convivencia, iniciada antes de que el adoptado hubiere cumplido los 14 años.

Por mandato del artículo 175.3 y 4 del Código Civil, no puede adoptarse:

- a) A un descendiente.
- b) A un pariente en segundo grado de línea colateral por consanguinidad o afinidad.
- c) A un pupilo por su tutor hasta que haya sido aprobada definitivamente la cuenta general justificada de la tutela.
- d) Fuera de la adopción por ambos cónyuges, nadie puede ser adoptado por más de una persona. Debe tenerse además en cuenta que, según establece la disposición adicional tercera de la Ley N° 21/1987, podrán también adoptar simultáneamente, además de los cónyuges, el hombre y la mujer integrantes de una pareja unida de forma permanente por relación de afectividad análoga a la conyugal.

1002. Han de consentir la adopción, en presencia del juez, el adoptante o adoptantes y el adoptando mayor de 12 años.

1003. En virtud del N° 2 del mismo precepto legal, deberán asentar:

- a) El cónyuge del adoptante, salvo que medie separación legal por sentencia firme o separación de hecho por mutuo acuerdo que conste fehacientemente;
- b) Los padres del adoptando que no se hallare emancipado, a menos que estuvieran privados de la patria potestad por sentencia firme o incurso en causa legal para tal privación.

1004. Tanto en lo que respecta al cónyuge del adoptante como a los padres del adoptando, su asentimiento no será necesario cuando se encuentren imposibilitados para ello. Esta imposibilidad será apreciada, de manera motivada, en la resolución judicial que constituya la adopción.

1005. El asentimiento de la madre no puede prestarse hasta que hayan transcurrido 30 días desde el parto.

1006. Finalmente, el artículo 177 establece en su número tercero el elenco de personas a las que el juez deberá simplemente oír:

- a) A los padres que no hayan sido privados de la patria potestad, cuando su asentimiento no sea necesario para la adopción;
- b) Al tutor y, en su caso, al guardador o guardadores;
- c) Al adoptando menor de 12 años, si tuviere suficiente juicio;
- d) A la entidad pública, a fin de apreciar la idoneidad del adoptante, cuando el adoptando lleve más de un año acogido legalmente por aquél.

1007. En el ámbito laboral, tanto las normas laborales como las de seguridad social reconocen también a los padres adoptivos el derecho a disfrutar de las prestaciones económicas durante el período de baja por maternidad y a solicitar la excedencia por el cuidado de hijos.

1008. En lo que atañe al contenido jurídico de la relación paternofamiliar creada mediante la adopción, debe destacarse que la filiación adoptiva surte los mismos efectos que la filiación biológica. En este sentido, hay que añadir en lo que afecta a la cuestión de los apellidos, que dado que los determina la filiación (artículo 109 del CC) y que, la filiación adoptiva produce idénticos efectos a la consanguínea (artículo 108 del CC), ello implica el que los del adoptante pasen a ser los del adoptado.

1009. En segundo lugar, respecto a los vínculos jurídicos existentes entre el adoptado y su familia anterior, el artículo 178 del Código Civil establece su extinción. No obstante, subsisten por mandato legal (artículo 178.2 del CC), bien en relación con la familia paterna o materna, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando el adoptado es hijo del cónyuge del adoptante, aunque el consorte hubiere fallecido;
- b) Cuando sólo uno de los progenitores haya sido legalmente determinado y el adoptante sea persona de distinto sexo al de dicho progenitor, siempre que tal efecto hubiere sido solicitado por el adoptante, el adoptado mayor de 12 años y el padre o madre cuyo vínculo haya de persistir.

1010. Por último, la adopción es irrevocable (artículo 180.1 del CC).

2. Medidas de ámbito autonómico

1011. Las entidades públicas competentes en materia de protección de menores de las comunidades autónomas tienen un papel esencial en el proceso adoptivo. La adopción, en efecto, se constituye judicialmente con la propuesta previa, salvo contadas excepciones, de la entidad pública autonómica.

1012. La elaboración de esta propuesta incluye un conjunto de competencias que están ampliamente reguladas por la normativa autonómica citada en el epígrafe 12 y en otros apartados del informe, y que se ejerce por órganos específicos (consejos de adopción, comisión de tutela u otros).

1013. La adopción internacional es una de las materias que han sufrido novedades legislativas más importantes en estos años, derivadas de la cooperación internacional articulada básicamente a través de tratados internacionales. En segundo lugar, derivadas de una importante reforma operada en el derecho estatal español. Y en tercer lugar por la importante producción normativa autonómica que se ha generado en estos años.

- a) Adopción internacional en el ámbito de la cooperación internacional a través de tratados internacionales

1014. España fue el primer país receptor de niños en adopción que ratificó en 1995 el Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993. El Convenio se convierte en mecanismo para "establecer garantías para que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño y al respeto a los derechos fundamentales que le reconoce el derecho internacional; instaurar un sistema de cooperación entre los Estados contratantes que asegure el respeto a dichas garantías y en consecuencia prevenga la sustracción, la venta o el tráfico de niños; y asegurar el reconocimiento en los Estados contratantes de las adopciones realizadas de acuerdo con el Convenio" (art. 1). España formuló en el momento de su ratificación la siguiente

declaración: "Será autoridad central cada una de las 17 comunidades autónomas en el ámbito de su territorio y en relación a los residentes en el mismo...".

1015. España ha suscrito protocolos administrativos de coordinación de procedimientos en las adopciones internacionales con los siguientes países: Rumania (2 de abril de 1993), Perú (21 de noviembre de 1994), Bolivia (5 de abril de 1995), Colombia (13 de noviembre de 1995) y Ecuador (18 de marzo de 1997). Se encuentran en trámite sendos protocolos con Costa Rica, con Honduras y con Filipinas.

1016. Hay que destacar también dos convenios bilaterales que pueden ser de aplicación en materia de adopción internacional: el Tratado entre el Reino de España y la República Popular de China sobre asistencia judicial en materia civil y mercantil hecho en Beijing el 2 de mayo de 1992 y el Convenio de asistencia judicial en materia civil entre el Reino de España y la República de Bulgaria hecho en Sofía el 23 de mayo de 1993.

1017. La adopción realizada en el extranjero ante autoridad extranjera es en derecho español un acto de jurisdicción voluntaria y en este sentido sometido a un procedimiento simplificado de reconocimiento (expediente de inscripción fuera de plazo de nacimiento en el Registro Civil en el que se comprueba la realidad del hecho y su legalidad conforme a la ley española, en virtud de lo establecido en el artículo 9.5 del CC).

1018. Pues bien, los convenios bilaterales con China y Bulgaria deberían tenerse en cuenta a estos efectos toda vez que el tratado con China en materia de reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales determina dentro de su ámbito de aplicación las "decisiones judiciales en materia civil y mercantil" (art. 17), y el Convenio con Bulgaria se considera aplicable "en materia civil, familiar y mercantil" (art. 18). Ambos convenios, además, dispensan de legalización a determinados documentos, lo cual tiene una relevancia práctica importante en el ámbito de la adopción internacional: el tratado con China dispensa a "los documentos mencionados en el presente tratado" (art. 26) y el de Bulgaria, de forma más amplia, dispensa a los documentos que "procedan de un tribunal de justicia, los documentos administrativos, las actas notariales y los certificados oficiales tales como notas de registro, conformidad de fechas y de firmas en un documento privado" (art. 23).

b) Adopción internacional en el ámbito de la legislación interna estatal

1019. La Ley orgánica Nº 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor reforma de manera importante la legislación española en la materia. En primer lugar su artículo 25 bajo el epígrafe de "adopción internacional" establece lo siguiente:

"1. En materia de adopción internacional corresponde a las entidades públicas:

a) la recepción y tramitación de las solicitudes, ya sea directamente o a través de entidades debidamente acreditadas.

- b) la expedición, en todo caso, de los certificados de idoneidad y, cuando lo exija el país de origen del adoptando, la expedición del compromiso de seguimiento.
- c) La acreditación, control, inspección y elaboración de directrices de actuación de las entidades que realicen funciones de mediación en su ámbito territorial.

Las funciones de mediación a realizar por las entidades acreditadas serán las siguientes:

- Información y asesoramiento a los interesados en materia de adopción internacional.
- Intervención en la tramitación de expedientes de adopción ante las autoridades competentes, tanto españolas como extranjeras.
- Asesoramiento y apoyo a los solicitantes de adopción en los trámites y gestiones que deben realizar en España y en el extranjero.

Sólo podrán ser acreditadas las entidades sin ánimo de lucro inscritas en el registro correspondiente, que tengan como finalidad en sus estatutos la protección de menores, dispongan de medios materiales y equipos pluridisciplinares necesarios para el desarrollo de las funciones encomendadas y estén dirigidas por personas cualificadas por su integridad moral y por su formación en el ámbito de la adopción internacional.

Las entidades públicas podrán retirar la acreditación concedida, mediante expediente contradictorio a aquellas entidades de mediación que dejen de cumplir las condiciones que motivaran su concesión o que infrinjan en su actuación el ordenamiento jurídico.

2. La comunicación entre las autoridades centrales españolas competentes y las autoridades competentes de otros Estados se coordinará de acuerdo con lo previsto en el Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993 y ratificado por España mediante instrumento de 30 de junio de 1995.

3. En las adopciones internacionales nunca podrán producirse beneficios financieros distintos de aquellos que fueran precisos para cubrir los gastos estrictamente necesarios.

4. Las entidades públicas competentes crearán un registro de reclamaciones formuladas por las personas que acudan a las entidades acreditadas en este artículo."

1020. La disposición adicional segunda establece que "para la inscripción en el Registro español de las adopciones constituidas en el extranjero, el encargado apreciará la concurrencia de los requisitos del artículo 9.5 del Código Civil".

1021. La Ley orgánica N° 1/1996 modifica, en su disposición final segunda, los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 9.5 del Código Civil tanto en lo relativo a la adopción consular, como en los requisitos exigidos para reconocer en España la adopción constituida ante autoridad extranjera, quedando así la nueva redacción:

"Para la constitución de la adopción, los cónsules españoles tendrán las mismas atribuciones que el juez, siempre que el adoptante sea español y el adoptando esté domiciliado en la demarcación consular. La propuesta previa será formulada por la entidad pública correspondiente al último lugar de residencia del adoptante en España. Si el adoptante no tuvo residencia en España en los dos últimos años, no será necesaria propuesta previa, pero el cónsul recabará de las autoridades del lugar de residencia de aquél informes suficientes para valorar su idoneidad.

En la adopción constituida por la competente autoridad extranjera, la ley del adoptando regirá en cuanto a capacidad y consentimientos necesarios. Los consentimientos exigidos por tal ley podrán prestarse ante una autoridad del país en que se inició la constitución o, posteriormente, ante cualquier otra autoridad competente. En su caso, para la adopción de un español será necesario el consentimiento de la entidad pública correspondiente a la última residencia del adoptando en España.

No será reconocida en España como adopción la constituida en el extranjero por adoptante español, si los efectos de aquélla no se corresponden con los previstos por la legislación española. Tampoco lo será, mientras la entidad pública competente no haya declarado la idoneidad del adoptante, si éste fuera español y estuviera domiciliado en España al tiempo de la adopción."

c) Adopción internacional en el ámbito autonómico

1022. Además se han producido en estos años novedades legales en la regulación de la adopción internacional en la legislación emanada de las comunidades autónomas.

1023. En relación con la legislación autonómica en materia de protección de menores, varias leyes regulan de manera expresa la adopción internacional:

- a) En Cataluña, la Ley N° 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de los niños y adolescentes y de modificación de la Ley N° 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, cuya disposición adicional séptima adiciona una sección quinta con el título "adopción internacional" al capítulo II de la Ley N° 37/1991;
- b) En Canarias, la Ley N° 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a menores, cuyo artículo 77 regula la adopción internacional;
- c) En Galicia, la Ley N° 3/1997, de 9 de junio, de la familia y la adolescencia, cuyos artículos 31 y 36 regulan también este asunto;

- d) En La Rioja, la Ley N° 4/1998, de 18 de marzo, del menor que recoge en su artículo 67 de forma casi textual los principios enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

1024. Por otra parte, las comunidades autónomas en el marco del mencionado artículo 25 de la Ley orgánica N° 1/1996 de protección jurídica del menor que faculta en derecho español *ex novo* la posibilidad de acreditar entidades colaboradoras de adopción internacional (ECAI) han publicado diversos decretos sobre habilitación de las mencionadas entidades:

Andalucía: Decreto N° 454/1996 de 1 de octubre,

Aragón: Decreto N° 16 (1997) de 25 de febrero,

Baleares: Decreto N° 187/1996 de 11 de octubre,

Canarias: Decreto N° 200/ 1997 de 7 de agosto,

Castilla-La Mancha: Decreto N° 35/1997 de 10 de marzo,

Castilla y León: Decreto N° 207/1996 de 5 de septiembre,

Cataluña: Decreto N° 337/1995 de 28 de diciembre,

Extremadura: Decreto N° 142/1996 de 1 de octubre,

Galicia: Decreto N° 34/1996 de 12 de enero,

Madrid: Decreto N° 192/1996 de 26 de diciembre;

Murcia: Decreto N° 66/1997 de 12 de septiembre,

Navarra: Decreto N° 256/1996 de 24 de junio,

País Vasco: Decreto N° 302/1996 de 24 de diciembre,

Rioja: Decreto N° 29/1997 de 9 de mayo de 1997,

Valencia: Decreto N° 168/1996 de 10 de septiembre

1025. Por lo que se refiere al principio de subsidiariedad, establecido en el artículo 21 b) de la Convención, y aludido en el artículo 4 b) del Convenio de la Haya, la responsabilidad de garantizar dicho principio recae fundamentalmente en las autoridades del país de origen del niño, y España es, en materia de adopción internacional, país de recepción.

1026. Por otra parte, la exigencia de equivalencia de normas y salvaguardias en el país de origen y en de recepción, tratada en el capítulo V del Convenio de La Haya, tiene su máxima expresión en la condición prevista para el reconocimiento de una adopción constituida ante autoridad extranjera que recoge el Código Civil: "No será reconocida en España como adopción la constituida en el extranjero por adoptante español si los efectos de aquélla no se corresponden con los previstos por la legislación española".

1027. La Dirección General de Registros y del Notariado (en adelante DGRN) a través de una amplísima "jurisprudencia" registral ha establecido cuales son los mínimos de equivalencia: ruptura de vínculos con la familia de origen, equiparación en los efectos a una filiación natural e irrevocabilidad de la adopción. Estas exigencias han supuesto en la práctica el no reconocimiento o "conversión" de adopciones simples y *kafalas* constituidas en el extranjero en adopciones inscribibles directamente en el Registro Civil español. Sin embargo, estas exigencias se matizan en resoluciones más recientes.

1028. La exigencia de que la adopción no dé lugar a beneficios económicos indebidos para quienes participan en ella aparece en varios lugares del Convenio de La Haya.

1029. Por su parte, la Ley orgánica N° 1/1996 de protección jurídica del menor, en el artículo 25.3 recoge este principio con carácter general haciéndolo extensivo a todas las adopciones internacionales estén o no dentro del ámbito de aplicación del Convenio de La Haya.

1030. Las cuatro leyes autonómicas referidas anteriormente recogen asimismo este principio.

1031. La exigencia de que dichos beneficios financieros indebidos no se produzcan en relación a las ECAI, es decir, que estas entidades no tengan ánimo de lucro, se recoge en la Ley orgánica N° 1/1996 y en la misma normativa autonómica antes citada.

1032. En el ámbito del derecho penal, para garantizar que en el caso de adopción la colocación del menor no dé lugar a beneficios económicos indebidos para quienes participan en ella, en el artículo 221.1 del Código Penal se castiga al que entrega un menor a otro, para establecer una relación análoga a la de filiación a un menor, mediando compensación económica y eludiendo los procedimientos legales de la adopción, como ya se expuso en el epígrafe IV.B.

1033. La supervisión y seguimiento postadoptivo, recogidos en el Convenio de La Haya, quedan establecidos asimismo en el artículo 25 de la Ley orgánica N° 1/1996 que responsabiliza a las entidades públicas de la expedición del compromiso de seguimiento y de hacerlo efectivo cuando así lo exija el país de origen del adoptando, y en todos los decretos de habilitación de entidades colaboradoras, que atribuyen a las mismas estas funciones.

1034. La exigencia de que las autoridades que intervengan en la adopción internacional sean competentes, se encuentra recogida en diversos preceptos del ordenamiento jurídico español.

1035. En primer lugar, todo el sistema diseñado a través del Convenio de La Haya se fundamenta precisamente en la cooperación entre autoridades competentes y que se reconocen mutuamente dicha competencia.

1036. Los protocolos administrativos de cooperación con Rumania, el Perú, Bolivia, Colombia y el Ecuador, a los que nos hemos referido antes, articulan la cooperación en los procedimientos de las adopciones internacionales, determinando quienes son los interlocutores válidos en cada uno de estos países y en España.

1037. Por otra parte, la normativa estatal de derecho internacional privado recogida en el artículo 9.5 del Código Civil y en el 22.3 de la Ley orgánica del poder judicial establece determinados criterios de competencia tanto directa (de las autoridades españolas que pueden pronunciar la adopción) como indirecta (de las autoridades extranjeras que ya la han pronunciado a efectos de su reconocimiento en España).

1038. En relación a las autoridades españolas, en el caso de que se trate de una autoridad judicial española, el artículo 22.3 de la Ley orgánica del poder judicial señala que dicha autoridad será competente "cuando el adoptante o el adoptado sea español o tenga su residencia habitual en España".

1039. En el caso de que la autoridad española sea consular, dos requisitos determinan su competencia: "que el adoptante sea español y el adoptado resida en la demarcación consular" (artículo 9.5 del CC) y que no exista oposición del Estado local (artículo 3 f) del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares de 24 de abril de 1963).

1040. En el caso del reconocimiento en España de una adopción autorizada por autoridad extranjera, el juez encargado del Registro Civil deberá comprobar la competencia de la mencionada autoridad bilateralizando los criterios de competencia del artículo 22.3 de la Ley orgánica del poder judicial.

H. Examen periódico de las condiciones de internamiento (artículo 25)
(Párrafos 86 y 87 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

1041. Ver también epígrafe III.B y los apartados B y F de este mismo capítulo.

1042. En lo que respecta al posible internamiento de los menores de edad en centros de salud, la Ley orgánica N° 1/1996 de protección jurídica del menor, en su disposición final duodécima, modifica el artículo 211 del Código Civil y establece que:

"El internamiento por razón de trastorno psíquico, de una persona que no esté en condiciones de decidirlo por sí, aunque esté sometida a la patria potestad, requerirá autorización judicial. Ésta será previa al internamiento, salvo que razones de urgencia hiciesen necesaria la inmediata adopción de la medida, de la que se dará cuenta cuanto antes al juez y, en todo caso, dentro del plazo de 24 horas. El internamiento de menores, se realizará en todo caso en un establecimiento de salud mental adecuado a su edad, previo informe de los servicios de asistencia al menor."

1043. El internamiento de los niños, se deberá siempre realizar en un establecimiento de salud mental adecuado a su edad, previo informe de los servicios de asistencia al menor.

1044. La misma Ley orgánica N° 1/1996, además de lo ya comentado en el epígrafe II.B, en su artículo 21 establece que:

- a) A los efectos de asegurar la protección de los derechos de los menores, la entidad pública competente en materia de protección de menores deberá realizar la inspección y supervisión de los centros y servicios semestralmente y siempre que así lo exijan las circunstancias.
- b) Asimismo, el ministerio fiscal deberá ejercer su vigilancia sobre todos los centros que acogen menores.

1045. En particular, respecto de los menores de edad no emancipados, la ley establece que sólo pueden ser incapacitados cuando se prevé razonablemente que la causa de incapacitación persistirá después de la mayoría de edad y, exclusivamente, a petición de quienes ejercen la patria potestad o la tutela (artículos 201 y 205 del CC).

2. Medidas de ámbito autonómico

1046. Ver apartados B y G de este mismo capítulo.

3. Medidas de las organizaciones sociales

1047. Ver apartados B y F de este capítulo.

I. Abusos y negligencia (artículo 19), recuperación física y psicológica y reinserción social (artículo 39) (Párrafos 88 a 91 (CRC/C/58)).

1. Medidas de ámbito estatal

1048. Ver también epígrafe VIII.C para el abuso sexual.

1049. Sin duda, los malos tratos y abusos a un menor por parte de quienes tienen la responsabilidad de su cuidado es un supuesto claro de desamparo, y, como tal, en la mayoría de los casos se configurará como una situación determinante de la asunción de tutela por parte de la administración en los términos citados en el apartado B de este capítulo.

1050. Dentro del ámbito del derecho civil se pueden señalar las siguientes medidas legislativas para proteger al niño contra todo tipo de daño y perjuicio mientras se encuentra bajo la custodia de un guardador legal:

- a) El padre o la madre pueden ser privados de la patria potestad, total o parcialmente, por sentencia fundada en el incumplimiento de los deberes inherentes a la misma o dictada en causa criminal o matrimonial (artículo 170 del CC).
- b) La autoridad judicial, a petición del ministerio fiscal, del adoptado o de su representante legal, puede acordar que el adoptante que hubiere incurrido en causa de privación de la patria potestad, quede excluido de las funciones tuitivas y de los derechos que por ley le correspondan respecto del adoptado o sus descendientes, o en sus herencias (artículo 179.1 del CC).
- c) El juez, de oficio o a instancia del propio hijo, de cualquier pariente o del ministerio fiscal, puede adoptar las medidas que considere oportunas a fin de apartar al menor de un peligro o de evitarle perjuicios (artículo 158.3, párrafo primero del CC).
- d) El juez, admitida la demanda de nulidad, separación o divorcio, puede decidir (a falta de acuerdo de ambos cónyuges aprobado judicialmente) con audiencia de los padres y con carácter excepcional, que los hijos sean encomendados a otra persona y, de no haberla, a una institución idónea a la que se le conferirá funciones tutelares que ejercerán bajo la autoridad del juez.
- e) Si al tutor nombrado le sobreviene alguno de los motivos que en su día le inhabilitaban para acceder al cargo, o se conduce mal en su desempeño por incumplimiento de los deberes que le son propios o por notoria ineptitud en su ejercicio, será removido de la tutela. Igual sanción civil se impone si entre el tutor y el tutelado se dan problemas graves y continuados de convivencia (artículos 247 a 250, todos ellos del CC).
- f) Cuando surgieren problemas graves de convivencia entre el menor y la persona o personas a quien hubiere sido confiado en guarda, aquél o cualquier persona interesada podrán solicitar la remoción del acogedor o acogedores (artículo 172.5 del CC).

1051. En el ordenamiento juridicopenal se arbitran mecanismos dirigidos a sancionar todas las formas de violencia física o mental, los malos tratos, el descuido y la explotación de menores.

- a) Infracciones que protegen al menor frente a cualquier persona

1052. Ver también epígrafe IV.H.

1053. El ordenamiento juridicopenal español prohíbe todas las formas de violencia física ejercidas tanto sobre adultos como sobre menores, sancionando los malos tratos de obra que no causan lesión a la integridad física o salud psíquica de la víctima (artículo 617.2 del Código Penal), los que causan lesiones de carácter leve, es decir, aquéllas que requieren sólo una primera asistencia facultativa (artículo 617.1 del Código Penal), y las agresiones que menoscaban la integridad física o la salud física o psíquica de la persona, es decir, aquellas lesiones que requieren, además de una primera asistencia facultativa, tratamiento médico o quirúrgico (artículos 147 a 156 del Código Penal). Tan sólo en las últimas de las infracciones penales citadas, y en concreto en los delitos de lesiones graves y menos graves (art. 147) prevé el legislador una agravación específica para el caso de que la víctima sea un menor de 12 años (art. 148.3).

1054. En cuanto al descuido del menor, el Código Penal español de 1995 sanciona en su artículo 618 al que, habiéndose encontrado un menor de edad abandonado, no lo presente a la autoridad o a su familia o, en su caso, deje de prestarle el auxilio que las circunstancias requieran.

1055. Por último, para preservar a los menores de la explotación, el artículo 232 del Código Penal sanciona la utilización o préstamo de éstos para la mendicidad, incluso aunque ésta sea encubierta, agravándose la pena por la utilización de violencia o intimidación; el suministro al menor de sustancias perjudiciales para su salud; o el tráfico, es decir, la utilización o préstamo del menor a cambio de una contraprestación económica. El primer supuesto se castiga con pena de prisión de seis meses a un año, y el segundo con prisión de uno a cuatro años.

b) Infracciones que protegen al menor frente a sus padres o familia ampliada

1056. Por lo que respecta a la violencia física, se prevé una agravación de la pena para los malos tratos en el seno de la familia en el párrafo segundo del número segundo del artículo 617 del Código Penal. Dicha agravación será aplicable a los padres o tutores o convivientes que maltraten de obra a los menores que con ellos convivan.

1057. Si la violencia física se ejerce de manera habitual, pasa a constituir un delito sancionado en el artículo 153 del Código Penal que sanciona a los que habitualmente ejerzan violencia física sobre los hijos propios o del cónyuge o conviviente o pupilos, siempre que con él convivan o se hallen sujetos a su potestad, tutela, curatela o guarda de hecho, con una pena de prisión de seis meses a tres años, independientemente de las penas que pudieran corresponderle en virtud del resultado lesivo causado.

1058. No se contempla en el Código Penal de 1995 ningún precepto que agrave la pena para los supuestos de agresiones a la integridad moral causadas por los padres o familia ampliada a los menores. (Ver epígrafe IV.H.)

1059. El descuido o trato negligente al menor por parte de sus padres o familia ampliada se persigue penalmente a través de tres preceptos:

- a) El artículo 189.2 del Código Penal que sanciona a quien tuviere bajo su potestad, tutela, guarda o acogimiento un menor de edad y no hiciere lo posible para impedir la continuación en la prostitución de éste, o no acudiere a la autoridad para el mismo fin si careciere de medios para su custodia;
- b) El párrafo 2 del artículo 229 del Código Penal que castiga aquellos supuestos en los cuales el descuido supone el abandono con carácter definitivo del menor por parte de los padres;
- c) El artículo 230 que pena el abandono del menor con carácter temporal.
- c) Infracciones pensadas para las personas que se hacen cargo del menor en las instituciones públicas o privadas de cualquier tipo

1060. Las infracciones relativas al ejercicio de violencia física sobre el menor por parte de las personas que se hacen cargo del mismo fuera de su ámbito familiar, no presentan diferencia alguna respecto a las genéricas ya referidas (artículos 147 a 156, y 617 primero y segundo).

1061. Por lo que respecta a la violencia mental o tratos degradantes ejercidos sobre el menor, si éstos provienen de un particular se aplicará el artículo 173, que sanciona de manera genérica esta conducta. Cuando el trato degradante al menor provenga de un funcionario público con abuso de sus funciones se sancionará a través del artículo 175 del Código Penal. Y, por último, si se tratare de un delito de torturas se castigará por el artículo 174. (Ver el epígrafe IV.H.)

1062. Por último, son punibles en nuestro ordenamiento juridicopenal los descuidos al niño que supongan el abandono definitivo (artículo 229.1 del Código Penal) o con carácter temporal (artículo 230 en relación con el 229.1 del Código Penal) del menor por parte de la persona encargada de su guarda.

1063. En relación con la posibilidad de que el menor pueda formular denuncias, bien sea directamente o a través de un representante, hay que distinguir previamente la denuncia como obligación de la denuncia como derecho.

1064. Frente a la obligación que existe para toda persona física de poner en conocimiento de la autoridad la existencia de un hecho punible, los menores, conforme el artículo 260 de la Ley de enjuiciamiento criminal están exentos del cumplimiento de esta obligación, ya que según dicción literal de dicho precepto: los "impúberes o los que no gozaren del pleno uso de su razón" no están obligados a ello.

1065. Con carácter general, se puede decir que la Ley de enjuiciamiento criminal en ningún caso pone obstáculos a los menores para poder denunciar un hecho con carácter delictivo, si bien tampoco lo recoge expresamente.

1066. El otro aspecto es la denuncia como derecho. La Ley de enjuiciamiento criminal parece no exigir la mayoría de edad civil para poder interponerla. Como toda afirmación general necesita matizaciones, y para ello debe hacerse una nueva distinción, ya que, si bien lo expuesto se puede predicar para todo delito público, hay que precisar qué es lo que establece la regulación actual para los llamados delitos semipúblicos, esto es, aquellos en los que para que puedan perseguirse es necesaria la previa denuncia de la persona agraviada.

1067. El nuevo Código Penal prevé en estos supuestos, en los que además la persona agraviada es menor de edad, la intervención del ministerio fiscal para la iniciación del proceso penal.

1068. Dichos supuestos son los siguientes: El delito por reproducción asistida en mujer sin su consentimiento, los delitos de agresiones, acoso o abusos sexuales, los delitos de descubrimiento y revelación de secretos, los delitos contra los derechos y deberes familiares, los delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores y los delitos societarios.

1069. En el caso de los llamados delitos privados, esto es, aquéllos para cuya persecución e iniciación del proceso penal es necesaria la interposición de la querrela del ofendido, que con el nuevo Código Penal de 1995 quedan reducidos a los delitos de injuria y calumnia, será el representante legal del menor agraviado el que habrá de interponerla (artículo 215.1 del Código Penal).

1070. En el ámbito juridicopenal se arbitra la intervención del ministerio fiscal en los casos en los que el niño haya sido abandonado temporal o definitivamente, o se le haya dejado de prestar la asistencia económica que requiera para su manutención, según establece el artículo 233.1 del Código Penal, al objeto de que inste ante la autoridad competente las medidas pertinentes para la custodia y protección de menores. Este precepto se completa con lo dispuesto en la disposición adicional segunda del mismo Código, que señala la obligatoriedad de comunicación inmediata por parte de la autoridad gubernativa a la entidad pública que en el respectivo territorio tenga encomendada la protección de menores y al ministerio fiscal, para que actúen de conformidad con sus respectivas competencias en el supuesto de que tenga conocimiento de la existencia de un menor de edad que se halle en estado de prostitución, sea o no con su voluntad, pero con anuencia de las personas que sobre él ejerzan autoridad familiar o éticosocial o de hecho, o que carezca de ellas, o éstas lo tienen en abandono o no se encargan de su custodia.

1071. La Ley orgánica N° 8/1985 de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, reconoce y define determinados derechos y deberes básicos de los alumnos, a la vez que establece que éstos podrán asociarse y ejercer el derecho de reunión en los centros docentes. La misma ley orgánica, al referirse a las atribuciones de los consejos escolares de los centros públicos, encomienda a tales consejos determinadas funciones en materia de disciplina de alumnos, de acuerdo con las normas que regulan los derechos y deberes de los mismos, y reserva, asimismo, ciertas competencias disciplinarias a los consejos escolares de los centros concertados. Para desarrollar estas previsiones legales se promulgó el Real Decreto N° 1543/1988, de 28 de

octubre, sobre derechos y deberes de los alumnos que pormenoriza el contenido de cada uno de los derechos y deberes básicos y establece determinadas actuaciones de la administración educativa para promover su efectividad.

1072. Posteriormente y al amparo de lo establecido en la Ley orgánica N° 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, que establece en su artículo 1, que uno de los fines primordiales que debe perseguir el sistema educativo es la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de la convivencia; se promulgó el Real Decreto N° 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros. Dicho real decreto profundiza en los aspectos relativos a la convivencia en los centros, garantiza el ejercicio de los derechos y vela por el cumplimiento de los deberes de los alumnos, y establece medidas correctivas, de carácter positivo y en ningún caso violento, ante las conductas contrarias a los derechos y deberes establecidos. En este contexto los alumnos no pueden ser objeto en ningún caso de tratos vejatorios o degradantes o que supongan menosprecio de su integridad física y moral o de su dignidad, ni pueden recibir castigos físicos o morales o sanciones contrarias a dicha integridad y dignidad.

Programas experimentales sobre malos tratos

1073. A partir de 1991, desde la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia se puso en marcha un plan de acción, compuesto por una serie de proyectos, cuyo objetivo era diseñar estrategias fundamentadas y eficaces de prevención e intervención ante los malos tratos a la infancia, con un marco de referencia que ya se refirió en la introducción de este informe. En este contexto se integra el proyecto de programas experimentales sobre malos tratos.

1074. Con la finalidad específica de mejorar cualitativamente el sistema de protección a la infancia en riesgo o en crisis de malos tratos, se financia, entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas, bajo el nombre genérico de Programas Experimentales de Prevención en Situaciones de Riesgo y Tratamiento de Familias en cuyo seno se producen malos tratos, una serie de iniciativas en donde las comunidades autónomas aportan, al menos, el 50% de la financiación.

1075. Los criterios básicos que inspiran y fundamentan estos programas son los siguientes:

- a) Que la financiación de las comunidades autónomas sea con cargo a partidas presupuestarias específicas.
- b) Que se garantice, metodológicamente, su carácter investigador, de tal manera que se puedan inferir conclusiones técnicamente solventes sobre dos tipos de proyectos.
 - i) Prevención: detección precoz desde los servicios sociales, red normalizada de salud, escuelas infantiles y otros. Y detección y atención en situaciones de riesgo antes del nacimiento y en los primeros momentos de la vida del niño.
 - ii) Tratamiento: ante situaciones evidenciadas de malos tratos.

1076. La finalidad principal con la que nacen estos programas es posibilitar, desde el ámbito autonómico, el estudio y pilotaje de nuevas experiencias al abordar la prevención y tratamiento de los malos tratos a la infancia. Y para hacer viable este propósito se han desarrollado dos líneas de acción complementarias: las ayudas a la financiación y el apoyo técnico.

1077. En las tablas correspondientes del anexo A, pueden verse las aportaciones económicas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de las comunidades autónomas en los últimos años.

1078. Por otra parte, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha promovido, como ya se citó en el epígrafe I.H.4, con la Universidad del País Vasco, la producción y edición de protocolos y guías para la detección, notificación, investigación y evaluación del maltrato infantil. Estos materiales han sido distribuidos a los profesionales de los servicios sociales que atienden casos de maltrato infantil en todas las comunidades autónomas.

1079. En el cuadro 1.2 del anexo A pueden verse otras publicaciones editadas en los últimos años que tratan sobre maltrato infantil.

1080. El Ministerio ha promovido también, como ya se citó en el epígrafe I.H.4, con la Universidad de Valencia, la producción de materiales didácticos para la formación de profesionales de los servicios sociales en materia de malos tratos que en ese momento están en una fase de pilotaje y que próximamente serán editados y distribuidos para servir de apoyo documental didáctico en cursos de formación de formadores.

2. Medidas de ámbito autonómico

1081. Ver también apartados B y F de este capítulo.

1082. Algunas comunidades autónomas, en su normativa propia, señalan con mayor detalle situaciones susceptibles de calificarse como de desamparo, y entre ellas la existencia de malos tratos físicos o psíquicos o de abusos sexuales por parte de las personas de la unidad familiar o terceros con consentimiento de éstas. Ello pone en funcionamiento todo el sistema de protección de menores de la comunidad autónoma donde se encuentre el menor.

1083. Las comunidades autónomas han regulado este sistema en estos últimos años a través de normas de diferentes grados. En ella se contemplan aspectos relevantes como:

- a) Procedimientos de denuncia y establecimiento de líneas confidenciales de ayuda y asesoramiento. Las comunicaciones se suelen canalizar a través de los servicios sociales municipales o comunitarios, quienes además tienen encomendada la investigación de la situación, y en los casos en que se estime el desamparo, se eleva a los servicios especializados. Algunas leyes prevén la denuncia por parte del propio menor y la necesidad de promover mecanismos y órganos que faciliten que el niño que recibe el maltrato haga llegar su situación a los servicios públicos que pueden prestarle ayuda, como ya se ha indicado en el epígrafe I.H y en el apartado D del capítulo III. También suele recogerse la obligatoriedad de comunicar estas situaciones por parte de los profesionales de los ámbitos educativos y sanitarios, respetando la debida reserva.

- b) Procedimientos de intervención. Además de los protocolos para la detección y evaluación del maltrato elaborados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, citados antes, algunas comunidades autónomas han editado protocolos sobre ese tema para los profesionales de los servicios sociales, de salud y educativos. Estos protocolos ayudan a simplificar los procedimientos para dar una respuesta ágil y coordinada por parte de todas las instancias que pueden llegar a intervenir: personal sanitario o educativo, fiscales, jueces, policía, servicios de protección de las entidades públicas. En varias comunidades autónomas, se han elaborado manuales de intervención en situaciones de desamparo y de riesgo, así como guías que orienten la actividad de los equipos encargados de investigar y atender los casos de maltrato. Algunas comunidades autónomas disponen, en el ámbito de los servicios sociales, de los servicios de salud y de los servicios educativos, de sistemas de monitorización de los casos de maltrato y de situaciones de riesgo social para el maltrato.
- c) Actividades de prevención y sensibilización. Tanto en los planes de infancia, referidos en el epígrafe I.G, como en las medidas citadas en el epígrafe I.K.2, se incluyen numerosas actividades (programas experimentales sobre maltrato, programas de prevención del maltrato infantil y del abuso sexual, programas de formación de los profesionales, publicaciones, campañas) realizadas en las comunidades autónomas, a menudo en coordinación con organizaciones sociales de infancia, que tienen el propósito de prevenir situaciones de maltrato en la sociedad y en las familias y sensibilizar a la sociedad en favor de una comunicación con la infancia que respete sus derechos y evite el maltrato. Ver también información en el epígrafe I.K. Muchos de programas de apoyo a las familias referidos en el apartado A de este capítulo tiene sin duda un potencial preventivo del maltrato.
- d) La reinserción y rehabilitación del menor. La actuación protectora especializada se orienta por el principio de integración familiar. Por ello, el tratamiento debe perseguir la reinserción en su familia, actuando sobre los factores que produjeron el maltrato, y cuando ello no es posible, proporcionando al menor un entorno familiar, bien sea dentro de su familia extensa, o en una familia acogedora, como ya se vio en párrafos anteriores. Si estas medidas quedan descartadas, se abre en muchos casos la posibilidad de proponer una adopción. Además de las medidas dirigidas a proporcionar al menor una familia o un entorno protector, en muchos casos, desde los servicios que tienen encomendada su protección, se ponen también en marcha dispositivos para la rehabilitación física y psíquica, a través del sistema sanitario y de sus recursos normalizados disponibles en su ámbito territorial, procurando siempre causar, con la intervención protectora, la menor interferencia posible en la vida del menor.

3. Medidas de las organizaciones sociales

1084. Como ya se citó en el apartado D del capítulo III, algunas de las organizaciones que trabajan en el ámbito de la infancia tienen servicio telefónico de escucha y orientación que supone una vía para formular denuncias de maltrato, al que puede recurrir el menor sin necesidad de un adulto.

1085. Una de las organizaciones de la Plataforma, organizó varias actividades relacionadas con el maltrato infantil: en Madrid en noviembre de 1996, en colaboración con Rädde Barnen (Swedish Save the Children), una jornada de "Seguimiento de las políticas europeas sobre el abuso sexual y la prostitución infantil: su rehabilitación y prevención", con el objetivo de analizar y estudiar el seguimiento de la aplicación del Programa de Acción aprobado en el Congreso de Estocolmo sobre la explotación sexual de niños y niñas, estudiar las políticas europeas contra el abuso sexual y la prostitución infantil, así como plantear acciones para la prevención y la rehabilitación de niños y niñas víctimas de abusos sexuales. En este encuentro, los expertos reunidos coincidieron en la necesidad de adoptar las siguientes medidas:

- a) Generalizar los programas de prevención en el ámbito escolar;
- b) Intensificar el tratamiento de las víctimas y de los agresores;
- c) Crear redes nacionales de organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales, regionales y autoridades nacionales para la detección de casos y la articulación de mecanismos eficaces para luchar con este problema.

1086. Durante el año 1997, la organización ha estado trabajando en el diseño de un programa de sensibilización y prevención de los abusos sexuales dirigido a los profesionales relacionados con la infancia en el ámbito educativo, sanitario, de servicios sociales y en la administración de justicia. Este programa pretende:

- a) Preparar a los profesionales para dar una respuesta adecuada ante la detección y denuncia de los casos de abuso;
- b) Desarrollar programas de prevención dirigidos a niños, niñas y población en general;
- c) Formar a posibles formadores para la difusión de prácticas adecuadas en la prevención del abuso sexual, su detención y tratamiento.

1087. En colaboración con Rädde Barnen, y con el Departamento de Justicia de la Dirección General de Atención a la Infancia de la Generalitat de Catalunya, organizó en junio de 1997 una jornada contra el castigo físico.

1088. También en colaboración con el Departamento de Justicia de la Dirección General de Atención a la Infancia de la Generalitat de Catalunya y con la Federación de Asociaciones contra el Maltrato Físico, organizó en octubre de 1997 un seminario contra el castigo físico, con el título "Educar, No Pegar".

1089. En coordinación con otras organizaciones de infancia, ha lanzado una campaña para combatir el castigo físico que se ejerce contra los niños. Sensibilizar a los padres para que utilicen pautas de educación positiva, fomentar que los propios niños puedan participar directamente en las acciones que se emprendan, y promover que se prohíba en el Código Civil de forma contundente el castigo físico son los objetivos que se pretenden conseguir con la realización de esta campaña.

1090. Otra de las organizaciones de la Plataforma constituye una Federación de Asociaciones de toda España que desarrollan programas de intervención y actividades formativas relacionadas con la prevención y el tratamiento del maltrato infantil.

V. SALUD BÁSICA Y BIENESTAR

A. Niños con discapacidades (artículo 23) (Párrafo 92 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

1091. Ver también el capítulo VII para lo que se refiere a la integración escolar.

1092. La Constitución española, en su artículo 49, impone a los poderes públicos la realización de "una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos".

1093. La regulación principal en el nivel estatal se encuentra recogida en la Ley Nº 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos que contempla diversas prestaciones sociales y económicas, así como en el Real Decreto Nº 334/1985, de 6 de marzo, de ordenación de la educación especial, además de la normativa de las comunidades autónomas a la que se aludirá después.

1094. Respecto del disfrute de sus derechos sin discriminación de ningún tipo, el Real Decreto Nº 348/86, de 10 febrero, dispone la sustitución, en todo precepto normativo, de los términos "subnormalidad" y "subnormales" por los de "minusvalía" y "persona con minusvalía".

1095. En el ámbito laboral, el Real Decreto Nº 1368/85, de 17 julio, regula la prestación de trabajo de los minusválidos en centros especiales de empleo, situación que expresamente la disposición adicional segunda de la Ley general de la seguridad social considera incluida en el régimen del sistema de seguridad social que corresponda.

1096. El Real Decreto legislativo Nº 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de seguridad social, en su artículo 38 establece que:

"1. La acción protectora del sistema de la seguridad social comprenderá [...]:

e) Las prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de reeducación y rehabilitación de inválidos y de asistencia a la tercera edad, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente.

2. Igualmente, y como complemento de las prestaciones comprendidas en el apartado anterior, podrán otorgarse los beneficios de la asistencia social."

1097. Por lo que se refiere al sistema educativo, como se verá en el capítulo VII, las actuaciones dependen del Ministerio de Educación y Cultura, en aquellas comunidades autónomas que no tienen transferida las competencias educativas. Los equipos psicopedagógicos multidisciplinares y un equipo de atención temprana valoran a los niños y niñas con necesidades educativas especiales y realizan apoyos especializados y tratamientos extraescolares.

1098. Como se verá en el capítulo VII, el Real Decreto N° 1333/1991, de 6 de septiembre, por el que se establece el currículo de la educación infantil establece en su artículo 10 que "las programaciones [...] incluirán, en su caso, adaptaciones curriculares dirigidas a alumnos con necesidades educativas especiales".

1099. Por lo que se refiere al acceso a los servicios sanitarios, y como se verá después en el apartado B, los contenidos fundamentales de las estrategias de salud para la infancia se basan en los criterios mínimos en atención maternoinfantil aprobados por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y que incluyen entre sus líneas de actuación la prevención de las minusvalías y las siguientes actividades:

- a) Consejo genético a los padres que reciben la información de la probabilidad de que ocurra el nacimiento de un niño enfermo como consecuencia de sus antecedentes personales o familiares.
- b) Diagnóstico prenatal para establecer el diagnóstico de ciertas anomalías cromosómicas o metabólicas en el feto.
- c) Diagnóstico precoz de enfermedades hereditarias consistente en la detección en los primeros días de vida de alteraciones metabólicas, endocrinas u otras que lleven al deterioro somático o psíquico del niño. En esta fase se instaura el tratamiento adecuado a los niños afectados.
- d) Detección precoz y atención al niño afectado de retraso en el desarrollo psíquico.

1100. En noviembre de 1996, la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, en su 14ª reunión, aprobó un Plan de Acción para las Personas con Discapacidad 1997-2002, a partir de los resultados de la evaluación del cumplimiento de la Ley N° 13/1982 de integración social de los minusválidos y a partir del compromiso impulsado por el Congreso de los Diputados en una "Ponencia sobre la problemática de los minusválidos", en cuyas conclusiones se instaba a las administraciones competentes a la coordinación de políticas y servicios en este ámbito. En la conferencia sectorial de febrero de 1997 se aprobó la creación de la Comisión de Seguimiento y Desarrollo del Plan.

1101. El plan se estructura en programas, muchos de los cuales tienen impacto en la población infantil y adolescente:

1. Promoción de la salud y prevención de deficiencias
 - 1.1. Programas de salud maternoinfantil y de prevención de deficiencias perinatales

- 1.2. Programas de salud escolar y de prevención de deficiencias e inadaptaciones infantojuveniles
- 1.3. Programas de seguridad vial y de prevención de accidentes de tráfico
- 1.4. Programas de salud laboral y prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
- 1.5. Programas de salud del adulto y del anciano y de prevención de enfermedades crónicas invalidantes
2. Asistencia sanitaria y rehabilitación integral
 - 2.1. Programas de detección y atención precoz
 - 2.2. Programas de rehabilitación integral de trabajadores activos con discapacidad
 - 2.3. Programas de rehabilitación integral de enfermos crónicos y de personas con discapacidad permanente para el trabajo
 - 2.4. Programas de rehabilitación integral en salud mental
3. Integración escolar y educación especial
 - 3.1. Programas de integración en la educación infantil y primaria
 - 3.2. Programas de integración en la educación secundaria
 - 3.3. Programas de escolarización en centros de educación especial
 - 3.4. Programas de formación profesional
4. Participación e integración en la vida económica
 - 4.1. Programas de recuperación profesional
 - 4.2. Programas de colocación e inserción laboral
 - 4.3. Programas de protección económica y social
5. Integración comunitaria y vida autónoma
 - 5.1. Programas de apoyo a las familias
 - 5.2. Programas de vivienda y alojamiento
 - 5.3. Programas de accesibilidad y transporte
 - 5.4. Programas de ocio, cultura, deportes y turismo

La ejecución de este plan requiere una intensa coordinación intersectorial, y la participación especialmente activa de los servicios sanitarios y educativos.

2. Medidas de ámbito autonómico

1102. Las comunidades autónomas, en el ejercicio de las amplias competencias que en materia de prevención les confiere la Ley general de sanidad N° 14/1986 y sus propios estatutos de autonomía, desarrollan una importante labor en el campo de la prevención de enfermedades y deficiencias con diferentes medidas:

- a) Normativa sectorial (salud maternoinfantil, salud escolar, lucha contra el cáncer, control de la hepatitis, prevención del SIDA, etc.).
- b) Ordenación de las actividades de promoción y prevención en el marco de los planes de salud de ámbito autonómico.
- c) Creación de órganos de coordinación intersectorial, sobre todo, entre servicios sociales, salud y educación.

1103. En relación con las personas con minusvalías, existe una abundante normativa, tanto las leyes de infancia, como la normativa autonómica sobre deporte y tiempo libre mediante la que se promueve la participación activa en la comunidad, además de las ayudas para fomentar el empleo de los minusválidos y promover su integración sociolaboral en diversos sectores y su participación plena y activa en la comunidad.

1104. También existe normativa sobre eliminación de barreras arquitectónicas y planes regionales de inserción y protección social dirigidos a la población con minusvalías en sus diferentes formas, así como sobre transportes, ascensores y vehículos a su servicio. Existen prestaciones ortoprotésicas y centros sanitarios específicos, centros de atención especializada y guarderías.

1105. Las comunidades autónomas que tienen transferidas las competencias educativas promueven asimismo medidas de atención a la diversidad, de integración escolar y de compensación educativa para los niños y adolescentes con discapacidades. Del mismo modo que ocurre en el territorio que gestiona el Ministerio de Educación y Cultura, las comunidades autónomas con competencias educativas conceden subvenciones a centros concertados que necesiten contratar personal auxiliar de educación especial, por tener matriculados alumnos y alumnas con discapacidades o necesidades educativas especiales que requieran atención específica.

1106. Entre las ayudas que se regulan en la legislación autonómica existen subvenciones individualizadas, becas para acudir a centros especializados, para la adquisición de viviendas de promoción pública, beneficios fiscales y rebajas o exenciones en precios públicos (transportes), así como ayudas y subvenciones a las asociaciones de minusválidos, las cuales prestan numerosos servicios de todo tipo: recursos de alojamiento, formación, esparcimiento, información, apoyo psicológico y otros.

1107. Para la acogida residencial de menores con graves deficiencias o discapacidades físicas o psíquicas, o alteraciones psiquiátricas, se prevén centros específicos, en los que se pueda garantizar un adecuado nivel de prestaciones asistenciales, de acuerdo con las necesidades de los menores.

1108. Algunas comunidades autónomas han elaborado planes para personas con discapacidad, programas de atención a menores con minusvalía y programas de apoyo y respiro a familias con hijos discapacitados. De acuerdo con estos planes, la atención especializada a las personas que nacen con una deficiencia o con riesgo de tenerla incluye servicios de: fisioterapia, logopedia, psicomotricidad y atención temprana en los centros de atención a minusválidos, así como orientación a las familias para que puedan llevar a cabo una intervención adecuada, mediante equipos multiprofesionales. Algunos de estos planes tienen una estructura intersectorial y abarcan las áreas de salud, empleo, vivienda, servicios sociales, cultura, ocio y tiempo libre.

1109. Desde los centros base, que hasta su transferencia a las comunidades autónomas dependieron del Instituto Nacional de Migraciones y Servicios Sociales (IMERSO), del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se diagnostica, valora y orienta a las personas con minusvalía ofreciendo además tratamientos rehabilitadores.

1110. Los respectivos planes de infancia elaborados por las comunidades autónomas incluyen objetivos y actuaciones en la prevención y control de las discapacidades. Existen en algunas comunidades autónomas programas específicos de acogimiento residencial para menores con minusvalía psíquica.

1111. Algunas comunidades autónomas han desarrollado líneas de formación específicas para el personal que trabaja con discapacitados.

1112. Por lo que se refiere al tratamiento que dan las respectivas leyes de infancia a los menores con minusvalía, sobre todo los que están tutelados por la administración, podemos citar la Ley Nº 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, de Andalucía; el artículo 21 de la Ley Nº 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores, de Aragón; el artículo 3.3 de la Ley Nº 7/1995, de 21 de marzo, de guarda y protección de menores desamparados, de Baleares; el artículo 23 de la Ley Nº 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores, de Canarias; el artículo 16 de la Ley Nº 5/1995 de 23 de marzo, de solidaridad, de Castilla-La Mancha; el artículo 28 del Decreto Nº 13/1990, de 25 de enero, por el que se regula el sistema de acción social, de Castilla y León; los artículos 26 y 30 de la Ley Nº 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de los niños y adolescentes, de Cataluña; la Ley Nº 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia, de Galicia; artículos 22 y 25 de la Ley Nº 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia, de Madrid; la Ley Nº 3/1995 de la infancia, de Murcia.

1113. Por lo que se refiere a la atención de salud, las comunidades autónomas, tanto las que tienen transferidas las competencias sanitarias como aquellas en las que los servicios de salud son gestionados por el Instituto Nacional de la Salud, se atienen a los Criterios Mínimos en atención materno-infantil aprobados por el Consejo Interterritorial del sistema nacional de salud y que incluyen, como se ha citado antes, la prevención de las minusvalías.

B. Salud y servicios sanitarios (artículo 24)
(Párrafos 93 a 98 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

1114. Las políticas generales de salud que afectan también a la infancia en España se inspiran en la "Estrategia de la Salud para todos en el año 2000" (SPT) que en el año 1977 la XXX Asamblea de la Organización Mundial de la Salud (OMS) adoptó y que posteriormente, en el año 1984, el Comité Regional Europeo, concretó en 38 objetivos. Esta estrategia es una empresa colectiva y deliberada para asegurar una evolución positiva de la salud y el bienestar para los habitantes de la región. Y plantearse una perspectiva evolutiva y de desarrollo implica afrontar lo que realmente está en juego: la salud y el bienestar de la infancia de la Europa de hoy. Ocuparse, por otra parte, de la "salud de todos" es la mejor estrategia para asegurar mejores oportunidades de que los niños nazcan sanos, de padres que les han deseado y disponen de tiempo y de medios suficientes para criarlos, cuidarlos y educarlos, de que adquieran valores de vida sana y aprendan a relacionarse con su entorno físico y social de manera saludable.

1115. La Constitución española, en su capítulo tercero, reconoce a la salud como un bien de primordial importancia al que todos los ciudadanos, cualquiera que sea su condición, tienen derecho. Este capítulo enmarca precisamente el derecho a la protección de la salud, dentro de los principios y condiciones de política social y económica en sintonía con el marco conceptual al que antes hemos aludido. El artículo 43 establece:

- "1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.
2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios sanitarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.
3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio."

1116. La regulación general de la Sanidad en España se encuentra en la Ley general de sanidad Nº 14/1986, de 25 de abril, que establece como principio básico la universalidad del derecho a la protección de la salud (art. 1) y, como principio general, que los medios y actuaciones del sistema sanitario estarán orientados prioritariamente a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades (art. 3).

1117. Todo ello supone que cualquier niño a cargo de una persona sin recursos económicos suficientes tiene garantizado el derecho a la asistencia sanitaria. Superado un nivel de ingresos mínimo, la cobertura sanitaria estará en función de la cotización a alguno de los regímenes de la seguridad social.

1118. Otros principios generales de la Ley general de sanidad señalan el acceso de los ciudadanos a las prestaciones sanitarias en condiciones de igualdad, sin ningún tipo de discriminación, la política de salud orientada a la superación de los desequilibrios territoriales existentes, la participación comunitaria en el cuidado de la salud, y establece el desarrollo de una

estructura (sistema nacional de salud) que garantice el desarrollo de las actuaciones sanitarias de forma integrada y coordinada (arts. 46 y 56).

1119. Esta estructura tiene, para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, una cobertura universal y una financiación pública y, en sintonía con la propia organización del Estado, reviste una naturaleza diferenciada, respetando la singularidad de cada una de las comunidades autónomas.

1120. En la Ley general de sanidad se subraya también la cooperación intersectorial como medio de alcanzar los objetivos de salud. Es el Consejo Interterritorial precisamente el organismo a través del cual se establecen los criterios de dicha cooperación.

1121. Según ya se comentó en el capítulo II del informe, el artículo 10 de la Ley general de sanidad reconoce una serie de derechos cuyo ejercicio ha de asegurar la administración.

1122. De acuerdo con el artículo 1 de la resolución de 16 de septiembre de 1987, de la Secretaría General Técnica para la seguridad social, sobre reconocimiento y efectividad del derecho a asistencia sanitaria de la seguridad social a niños atendidos en régimen de acogimiento familiar:

"los niños acogidos en régimen familiar por las asociaciones o fundaciones que a tales fines se encuentren legalmente constituidas, serán considerados como acogidos de hecho del titular con quien convivan y, en consecuencia, tendrán derecho a la prestación de asistencia sanitaria de la seguridad social [...]."

1123. Según la disposición adicional 4ª de la Ley Nº 21/1987:

"el menor confiado en acogimiento legal a un titular o beneficiario del derecho de asistencia sanitaria, en cualquier régimen del sistema de la seguridad social, tendrá derecho a recibir dicha prestación durante el tiempo que dure el acogimiento."

1124. Por otra parte, la atención sanitaria a los menores inmigrantes está contemplada en el Real Decreto Nº 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1º de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España que reconoce el derecho a la asistencia sanitaria en los términos de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor y de modificación parcial de Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil.

1125. Esta última ley se refiere también de manera explícita a este derecho con independencia de la situación de legalidad o no de la estancia del menor en España. Su artículo 10.3 señala al respecto: "Los menores extranjeros que se hallen en España tienen derecho a la educación. Tienen derecho a la asistencia sanitaria y a los demás servicios públicos los menores extranjeros que se hallen en situación de riesgo o bajo la tutela o guarda de la administración pública competente aún cuando no residieran legalmente en España".

1126. El Real Decreto N° 63/1995, de 20 de enero, ordena y sistematiza las atenciones y prestaciones sanitarias directas y personales del sistema nacional de salud, fijando los contenidos de la atención a la infancia hasta los 14 años de edad cumplidos. La atención primaria dirigida a la infancia, además de las prestaciones generales, comprende las siguientes:

- a) La información y educación sanitarias a los interesados y a sus padres, tutores, maestros, profesores o cuidadores.
- b) Las vacunaciones según el calendario oficial del servicio de salud.
- c) Las revisiones del niño sano, según los programas establecidos por los servicios de salud.

Dentro de la salud bucodental, se incluyen medidas preventivas y asistenciales para población infantil: aplicación de flúor tópico, obturaciones, sellados de fisuras.

1127. El sistema nacional de salud asegura la atención sanitaria universal y gratuita a los casos de SIDA infantil.

1128. Por otra parte, el Real Decreto N° 1575/1993, de 10 de septiembre estableció la libre elección de médico general y pediatra.

1129. Los contenidos fundamentales de las estrategias de salud para la Infancia se basan en los Criterios Mínimos en Atención Maternoinfantil aprobados por el Consejo Interterritorial del sistema nacional de salud y que establecen una serie de líneas de actuación

- a) Prevención de minusvalías (ver apartado A).
- a) Vigilancia y seguimiento del desarrollo hasta los 14 años.
- b) Vacunaciones.
- c) Atención al embarazo, parto y puerperio.

1130. La línea de actuación sobre vigilancia y seguimiento del desarrollo hasta los 14 años intenta proteger y mejorar la salud de la población infantil, desde el nacimiento hasta los 14 años de edad, mediante un conjunto de intervenciones programadas de supervisión de su desarrollo, que integre acciones preventivas personalizadas y otros contenidos de promoción de la salud, tal como se establece en el Real Decreto N° 63/1995, citado antes. Esta línea de actuación tiene como objetivos:

- a) Contribuir a la reducción de los problemas de salud prevalentes en la infancia.
- b) Prevenir riesgos mediante el control del crecimiento y desarrollo físico, psíquico y social del niño.
- c) Favorecer al máximo las capacidades potenciales de desarrollo físico y psicosocial de aquellos niños en que se han identificado factores de riesgo.

- d) Orientar a las familias y proporcionarles recursos formativos e informativos para que puedan llevar a cabo apropiadamente la tarea de apoyo al desarrollo.
- e) Proporcionar a los niños y adolescentes recursos formativos e informativos para que tomen parte activa en la promoción de su salud.

1131. La línea de actuación desarrolla varias medidas:

- a) Realización de exámenes de salud periódicos en el ámbito de la atención primaria. Tras los exámenes de salud al nacimiento y en los primeros días de vida, se deben realizar en el ámbito de la atención primaria los exámenes de revisión con la periodicidad y los contenidos recomendables según la edad y teniendo en cuenta la situación individual del niño. Los exámenes deben incluir, con carácter general, la evaluación del estado nutricional, crecimiento y desarrollo físico, desarrollo psicomotor y valoración de la vista y audición, además de la aplicación de las vacunas correspondientes a la edad según el calendario vacunal. El examen de salud, como las consultas por otros motivos, deben tener el contenido de educación para la salud respecto de estilos de vida (ejercicio físico, alimentación, hábitos nocivos) y prevención de riesgos (accidentes) que facilite el seguimiento de los padres respecto al desarrollo de los niños.
- b) Actualización de baremos con muestras de niños y niñas representativas de la población infantil española de las curvas de desarrollo estatoponderal.
- c) Elaboración de informes periódicos con los resultados de la evaluación de las prestaciones de atención a la infancia.

1132. La línea de actuación sobre vacunaciones tiene los siguientes objetivos:

- a) Ampliar la cobertura vacunal básica -DPT, Polio y triple vírica- a los niños de 3, 5, 7, 15 y 18 meses;
- b) Sistematizar la política de revacunaciones en relación a los niños de 4 y 6 años -DT, Polio- y 14 y 16 años -tétanos-;
- c) Desarrollar la vacunación de triple vírica a los niños de 11 años;
- d) Aumentar el porcentaje de parvularios y de escuelas que cumplimenten correctamente los registros de vacunaciones nominales;
- e) Establecer un calendario de vacunaciones homologado para todas las comunidades autónomas a fin de mejorar la vigilancia epidemiológica en todo el Estado;
- f) Reducir la morbilidad declarada por hepatitis B.

1133. Los objetivos de la línea de actuación se logran a través de las siguientes medidas:

- a) Mantenimiento de la aplicación de las vacunaciones sistemáticas.

- b) Control del estado vacunal de los niños al inscribirlos en escuelas infantiles, parvularios y escuelas, mediante un registro nominal de vacunaciones.
- c) Control del estado vacunal de los niños al practicar los exámenes de salud escolar de 1º, 5º y 8º de EGB, mediante un registro nominal de vacunaciones.
- d) Establecimiento de un procedimiento para el adecuado control de la población infantil potencialmente no vacunada.
- e) Aplicación de las adecuadas medidas de vigilancia epidemiológica tales como: declaración urgente de los casos sospechosos de poliomielitis y difteria, exclusión temporal de la escuela donde haya aparecido algún caso de poliomielitis, difteria o sarampión, declaración de las eventuales reacciones adversas a la vacunación, etc.
- f) Puesta en marcha del calendario vacunal único para todo el territorio nacional aprobado por Real Decreto...
- g) Educación sanitaria a toda la población, a fin de promover las vacunaciones, poniendo énfasis en dar a conocer el calendario de vacunaciones a los padres de todos los recién nacidos.
- h) Mantenimiento del programa específico de prevención y control de la hepatitis B en la población infantil de riesgo, incorporando asimismo la vacunación a los recién nacidos y a los adolescentes entre 10 y 14 años.
- i) Seguimiento de los indicadores de vacunación y de las coberturas vacunales alcanzadas de acuerdo con lo previsto con el calendario vacunal.

1134. La línea de actuación sobre atención al embarazo, parto y puerperio tiene los siguientes objetivos:

- a) Mantener la cobertura universal en la atención al embarazo, parto y puerperio
- b) Prevenir los problemas asociados a la gestación, parto y puerperio, ofreciendo la atención adecuada al riesgo cuantificado en cada caso.
- c) Lograr la captación precoz de embarazadas
- d) Aumentar el número de embarazadas consumidoras de drogas que se incluyen en programas de control adecuado.
- e) Generalizar la atención en psicoprofilaxis obstétrica (educación maternal y preparación al parto) a todas las embarazadas.
- f) Promover la participación activa de la gestante y su pareja en el proceso de atención a la salud durante el embarazo, parto y puerperio.

1135. La línea de actuación incluye varias medidas:

- a) Seguimiento del embarazo normal mediante controles periódicos.
- b) Elaboración de criterios para la acreditación de centros y unidades obstétrico-neonatales, estableciendo los niveles asistenciales y prestando atención a los aspectos de humanización de la asistencia al parto teniendo en cuenta las recomendaciones que establece la OMS. Los criterios de acreditación habrán de incluir los requisitos mínimos en recursos materiales, humanos y perfiles profesionales.
- c) Educación maternal y preparación al parto a partir del sexto mes del embarazo que incluya en lo posible, con la participación de la pareja, al menos: asesoramiento de la embarazada sobre cuidados del embarazo, cuidados del recién nacido (alimentación, lactancia,...), planificación familiar, gimnasia maternal.
- d) Visita domiciliaria en el primer mes posparto para: valorar su estado general, realizar educación sanitaria sobre cuidados en el puerperio, cuidados del recién nacido, control de metabopatías, realización de gimnasia, apoyo psicológico.
- e) Consulta posparto en las cuatro a nueve semanas siguientes para valorar su estado general y realizar la planificación familiar.
- f) Captación temprana y seguimiento de los embarazos de riesgo. Las mujeres con problemas específicos que impliquen un embarazo de riesgo serán subsidiarias del seguimiento especializado en cada caso.
- g) Desarrollo de los protocolos de área sanitaria de modo que contribuyan a hacer fácil la coordinación entre los diferentes niveles de atención y organizaciones de la comunidad para un adecuado control y seguimiento del embarazo, parto y puerperio. Implantación y cumplimentación de la cartilla de la embarazada.
- h) Formación de los profesionales de atención primaria en métodos y técnicas de educación para la salud en embarazo, parto y puerperio.
- i) Establecimiento de protocolos de actuación con los servicios sociales de modo que se mejore la captación de embarazadas consumidoras de drogas o con otros factores de riesgo.

En esta línea de actuación se contemplan las actuaciones relacionadas con la planificación familiar.

1136. La promoción de hábitos saludables tiene un instrumento privilegiado de política sanitaria en la educación para la salud. En este sentido, el convenio suscrito por el Ministerio de Sanidad y Consumo y el Ministerio de Educación y Cultura establece líneas de acción conjunta de educación para la salud en ámbitos tales como la prevención de drogodependencias y de enfermedades de transmisión sexual, SIDA, educación afectivosexual y otros.

1137. La Escuela Nacional de Sanidad y otros centros de ámbito autonómico tienen un plan de formación para los profesionales de la salud, que incluye formación de posgrado tipo *Master* y cursos monográficos.

1138. Las medidas relacionadas con la atención, prevención y vigilancia epidemiológica del SIDA se enmarcan en los dispositivos del sistema nacional de salud a los que se aludió anteriormente y en el plan nacional del SIDA.

1139. Los niños y niñas que, por orfandad debida a la enfermedad del SIDA o por otras causas, se encuentren en situación de desamparo reciben la protección del Sistema de Atención Social a la Infancia, a cuyas características se refiere ampliamente el capítulo V.

1140. Las prácticas tradicionales que pueden afectar especialmente a la salud de las niñas y atender contra los principios de la Convención son inexistentes en España. En el caso de producirse, por motivos culturales propios de algunas minorías, se tratarían de acuerdo con los criterios normativos y del sistema de protección propios del Estado español.

1141. El Real Decreto Nº 880/1990, de 29 de junio, por el que se aprueban las normas de seguridad de los juguetes, en su artículo 2 establece que:

"1. Los juguetes sólo podrán comercializarse si no comprometen la seguridad y/o la salud de los usuarios o de terceros, cuando se utilicen para su destino normal o se utilicen conforme a su uso previsible, habida cuenta del comportamiento habitual de los niños.

2. El juguete deberá cumplir, en el estado de comercialización y teniendo en cuenta el tiempo de su utilización previsible y normal, las condiciones de seguridad y sanidad establecidas en esta disposición."

1142. Por lo que se refiere a la cooperación internacional, ver el epígrafe J en el capítulo I.

2. Medidas de ámbito autonómico

1143. Como ya se ha indicado antes, las comunidades autónomas, regulan las prestaciones de salud a la infancia de acuerdo con los Criterios Mínimos en atención materno-infantil, aprobados por el Consejo Interterritorial del sistema nacional de salud, tanto en los aspectos curativos, como preventivos, de detección precoz y rehabilitadores.

1144. Algunas comunidades autónomas incluyen en sus leyes de infancia referencias explícitas al derecho a la salud y a la atención de salud, subrayando la importancia de la educación para la salud y la promoción de hábitos y comportamientos que contribuyan a la calidad de vida.

1145. En este sentido, podemos citar el artículo 10 de la Ley Nº 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, de Andalucía; el artículo 14 y ss. del estatuto del menor, en tramitación, de Baleares; el artículo 25 de la Ley Nº 8/1995, de 27 de julio de atención y protección de los niños y adolescentes, de Cataluña; los artículos 41 y 42 de la Ley Nº 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia, de Madrid; los artículos 20 y 21 de la Ley Nº 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia, de Murcia.

1146. La normativa autonómica establece el derecho de los niños y adolescentes a recibir una información adaptada a su edad, desarrollo mental, estado afectivo y psicológico, con respecto al tratamiento médico al que se les someta. Los menores tienen reconocido asimismo el derecho a estar acompañados por sus padres, tutores, guardadores u otros familiares durante su atención en los servicios de salud, tanto especializados como de atención primaria.

1147. En los casos en que la enfermedad del menor requiera el internamiento en un centro hospitalario, se posibilitará la existencia de espacios adaptados a la infancia, donde se permita el derecho al juego y se impida la desconexión con la vida escolar y familiar. En efecto, los menores tendrán derecho a proseguir su formación escolar durante su permanencia en el hospital, en particular en el caso de una enfermedad prolongada.

1148. En la hospitalización de menores se respetarán los principios de la Carta Europea de los niños hospitalizados.

1149. Las comunidades autónomas han desarrollado en los últimos años importantes líneas de actuación en lo que se refiere a la información y educación para la salud y el consumo, encuadradas en algunos casos en planes de educación para la salud. Se han realizado numerosas actividades pedagógicas en el ámbito escolar, relacionadas con la salud, la educación sexual, prevención de enfermedades de transmisión sexual, prevención del SIDA, la alimentación y nutrición, la higiene, la prevención de accidentes, la prevención del uso de drogas, el saneamiento ambiental, la publicidad y el consumo. Las administraciones autonómicas han editado asimismo numerosos materiales didácticos de apoyo a las actividades pedagógicas.

1150. Muchas de estas actividades se han realizado en colaboración con el Ministerio de Sanidad y Consumo con el objetivo de desarrollar la enseñanza transversal de la educación para el consumo.

1151. En algunos casos, como el de la Agencia Regional de Consumo, de Asturias, estas actividades se realizaron en el marco de un proyecto piloto de la Unión Europea, y a través de los centros de formación del consumidor.

1152. Las comunidades autónomas desarrollan numerosos programas de formación continuada para los profesionales de la salud. Existen centros de formación especializada, del tipo de centros de salud pública y escuelas de servicios sanitarios y sociales.

1153. Por lo que se refiere a la planificación familiar y la educación sexual, y a la prevención de embarazos en adolescentes, además de la atención que se proporciona de acuerdo con los criterios mínimos en atención materno-infantil, y de las experiencias pedagógicas en los centros escolares sobre educación afectivosexual, algunas comunidades autónomas y municipios disponen de centros de atención específicos para adolescentes.

1154. Las medidas relacionadas con la atención, prevención y vigilancia epidemiológica del SIDA se enmarcan en los criterios mínimos en atención materno-infantil de los dispositivos del sistema nacional de salud, en el Plan Nacional de SIDA y en los planes regionales de SIDA.

C. La seguridad social y los servicios de atención
a la infancia (artículos 26 y 18.3)
(Párrafos 99 a 102 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

1155. El Real Decreto legislativo N° 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de seguridad social, en su artículo 55 establece que

"1. La seguridad social, con cargo a los fondos que a tal efecto se determinen, podrá dispensar a las personas incluidas en su campo de aplicación y a los familiares o asimilados que de ellas dependan los servicios y auxilios económicos que, en atención a estados y situaciones de necesidad, se consideren precisos, previa demostración, salvo en casos de urgencia, de que el interesado carece de los recursos indispensables para hacer frente a tales estados o situaciones. En las mismas condiciones, en los casos de separación judicial o divorcio, tendrán derecho a las prestaciones de asistencia social el cónyuge y los descendientes que hubieran sido beneficiarios por razón de matrimonio o filiación. Reglamentariamente se determinarán las condiciones de la prestación de asistencia social al cónyuge e hijos, en los casos de separación de hecho, de las personas incluidas en el campo de aplicación de la seguridad social."

1156. En el apartado B de este mismo capítulo del informe, en el capítulo II y en el epígrafe A.4 del capítulo III, se hizo referencia al derecho de todos los menores a la prestación de asistencia sanitaria de la seguridad social que tienen una cobertura universal y gratuita.

1157. Del mismo modo, tanto en el informe inicial de España, como en la introducción y en otros capítulos de este segundo informe, y de manera muy especial, en el capítulo V (epígrafes A y B), se hizo referencia al derecho que todos los menores tienen de acceder al sistema público de servicios sociales, a las prestaciones del plan concertado y, en particular, a la protección propia del Sistema de Atención Social a la Infancia en dificultad social, tanto de los servicios generales como especializados de las administraciones autonómicas y municipales. En efecto, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil "para la defensa y garantía de sus derechos, el menor puede [...] solicitar los recursos sociales disponibles de las administraciones públicas".

1158. Por lo que se refiere a las restantes prestaciones de seguridad social, son solicitadas y se conceden habitualmente a la persona a cuyo cargo se encuentre el menor, de forma que incluso cuando éste aparece en situación de acogimiento por alguna asociación, fundación o entidad pública constituida para ello, estas últimas serán las receptoras de los beneficios sociales que puedan corresponder al menor.

1159. No obstante, y de acuerdo con el artículo 10 de la Ley N° 1/1996 que se acaba de citar, el propio menor, por sí mismo o a través de su representante legal, puede demandar y percibir las prestaciones cuando se haya detectado previamente una situación de riesgo o de desamparo o bien cuando se trate de menores emancipados.

1160. Los criterios que la legislación utiliza para la concesión de las prestaciones de seguridad social varían en función de cada prestación y de las circunstancias concretas de los usuarios de las mismas.

a) Prestaciones por familia numerosa

1161. La regulación de la familia numerosa en España viene establecida básicamente en la Ley N° 25/1971, de 14 de junio, de protección a la familia numerosa, que implica una concepción proteccionista de esta institución. Esta ley establece el concepto y la clasificación de tales familias según varios supuestos:

- a) Cabeza de familia, cónyuge y cuatro o más hijos.
- b) Cabeza de familia, cónyuge y tres hijos, siempre que uno de éstos tenga algún tipo de minusvalía o esté incapacitado para el trabajo.
- c) Cabeza de familia viudo o separado legalmente o de hecho, con tres hijos.
- d) Cabeza de familia y cónyuge, cuando uno de ellos tuviera incapacidad para el trabajo, con tres hijos.

1162. Los hijos deberán reunir las siguientes condiciones: ser soltero y menor de 21 años, edad ampliable hasta los 25 años, si se realizan estudios, convivir con el cabeza de familia, depender económicamente del cabeza de familia.

1163. Los beneficios en materia de educación consisten en la exención o reducción de derechos y tasas académicas y administrativas. En materia de transportes, reducciones porcentuales de las tarifas de ferrocarriles, transporte terrestre, marítimo o aéreo.

1164. El reconocimiento de la condición de familia numerosa, la expedición del correspondiente título y la regulación y ampliación de los beneficios en el ámbito territorial y competencial propio corresponde a las comunidades autónomas.

1165. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1987 amplió el concepto de familia numerosa a aquellas que tuvieran dos o más hijos y fueran todos minusválidos o incapacitados para el trabajo.

1166. Por su parte, la Ley N° 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, amplió nuevamente el concepto de familia numerosa hasta comprender a las familias que tengan tres o más hijos, sin hacer acepción alguna de la existencia o no de minusvalía o incapacidad para el trabajo.

1167. Por último, la Ley N° 8/1998, de 14 de abril, de ampliación del concepto de familia numerosa, considera como tal a aquella que, teniendo dos hijos, al menos uno de ellos sea minusválido o incapacitado para el trabajo. El Real Decreto N° 6/1999, de 8 de enero, de ampliación del concepto de familia numerosa, desarrolla reglamentariamente la ley.

b) Prestaciones por maternidad y paternidad

1168. Excedencia. Según el artículo 46.3 del Estatuto de los Trabajadores:

"los trabajadores tendrán derecho a un período de excedencia no superior a tres años para atender al cuidado de cada hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza como por adopción, a contar desde la fecha del nacimiento de éste.

Los sucesivos hijos darán derecho a un nuevo período de excedencia que, en su caso, pondrá fin al que viniera disfrutando. Cuando el padre y la madre trabajen, sólo uno de ellos podrá ejercitar ese derecho.

El período en que el trabajador permanezca en situación de excedencia conforme a lo establecido en este artículo, será computable a efectos de antigüedad y el trabajador tendrá derecho a la asistencia a cursos de formación profesional a cuya participación deberá ser convocado por el empresario, especialmente con ocasión de su reincorporación. Durante el primer año tendrá derecho a la reserva de su puesto de trabajo. Transcurrido dicho plazo, la reserva quedará referida a un puesto de trabajo del mismo grupo profesional o categoría equivalente."

1169. Parto. Según el artículo 48.4 del Estatuto de los Trabajadores, y por lo que se refiere a la suspensión del contrato de trabajo:

"en el supuesto de parto, la suspensión tendrá una duración de 16 semanas ininterrumpidas ampliables por parto múltiple hasta 18 semanas.

El período de suspensión se distribuirá a opción de la interesada siempre que seis semanas sean inmediatamente posteriores al parto, pudiendo hacer uso de éstas el padre para el cuidado del hijo en caso de fallecimiento de la madre.

No obstante lo anterior, en el caso de que la madre y el padre trabajen, aquélla, al iniciarse el período de descanso por maternidad, podrá optar por que el padre disfrute de hasta cuatro de las últimas semanas de suspensión, siempre que sean ininterrumpidas y al final del citado período, salvo que en el momento de su efectividad la incorporación al trabajo de la madre suponga riesgo para su salud."

1170. Lactancia. De acuerdo con el artículo 37.4 del Estatuto de los Trabajadores:

"Las trabajadoras, por lactancia de un hijo menor de 9 meses, tendrán derecho a una hora de ausencia del trabajo, que podrán dividir en dos fracciones. La mujer, por su voluntad, podrá sustituir este derecho por una reducción de la jornada normal en media hora con la misma finalidad. Este permiso podrá ser disfrutado indistintamente por la madre o el padre en caso de que ambos trabajen."

1171. Permiso inicial por nacimiento de hijo. De acuerdo con el artículo 37.3 b) del Estatuto de los Trabajadores, el trabajador, previo aviso y justificación, podrá ausentarse del trabajo con derecho a remuneración por dos días en los casos de nacimiento de hijo. Cuando por tal motivo el trabajador necesite hacer un desplazamiento, el plazo será de cuatro días.

1172. Adopción. De acuerdo con el artículo 48.4 del Estatuto de los Trabajadores, y por lo que se refiere a la suspensión del contrato de trabajo:

"en el supuesto de adopción, si el hijo adoptado es menor de 9 meses, la suspensión tendrá una duración máxima de 16 semanas, contadas a la elección del trabajador, bien a partir de la decisión administrativa o judicial de acogimiento, bien a partir de la resolución judicial por la que se constituya la adopción.

Si el hijo adoptado es mayor de 9 meses y menor de 5 años, la suspensión tendrá una duración máxima de seis semanas. En el caso de que el padre y la madre trabajen, sólo uno de ellos podrá ejercitar este derecho."

c) Reducción de jornada por guarda legal

1173. Según establece el artículo 37.5 del Estatuto de los Trabajadores:

"quienes por razones de guarda legal tengan a su cuidado directo a algún menor de 6 años o un disminuido físico o psíquico que no desempeñe otra actividad retribuida, tendrán derecho a una reducción de la jornada de trabajo, con la disminución proporcional del salario, entre, al menos un tercio y un máximo de la mitad de la duración de aquélla."

d) Prestaciones por orfandad

1174. Son beneficiarios de estas prestaciones los hijos del fallecido menores de 18 años o mayores incapacitados en la fecha del fallecimiento, cualquiera que sea su filiación; los hijos menores de 21 ó 23 años si no sobrevivieran ninguno de los padres en la fecha del fallecimiento, cuando no realicen trabajos lucrativos por cuenta ajena o propia, o cuando, realizándolo, los ingresos que obtengan, en cómputo anual, resulten inferiores al 75% de la cuantía del salario mínimo que se fije en cada momento, también en cómputo anual; los hijos del cónyuge sobreviviente aportados al matrimonio, cuando el matrimonio se hubiera celebrado dos años antes del fallecimiento.

1175. La cuantía de la pensión es el 20% de la base reguladora, pudiendo incrementarse con el 45% correspondiente a la pensión de viudedad, si no existe cónyuge viviente.

e) Prestación por hijo a cargo

1176. Esta prestación consiste en una asignación económica que se otorga, por cada hijo, a quienes tengan a su cargo hijos menores de 18 años o mayores afectados por una minusvalía, sean españoles o ciudadanos de la Unión Europea, hispanoamericanos, brasileños, andorranos o filipinos que residan legalmente en España y no superen un determinado nivel de ingresos económicos anuales. También se otorga a los huérfanos de padre y madre y a los abandonados por sus padres, se encuentren o no en régimen de acogimiento familiar.

1177. Cuando se trate de hijos menores de 18 años, la cuantía será de 36.000 pesetas al año, y 72.000 si el hijo está afectado por una minusvalía.

f) Protección a los trabajadores contra el despido por haber solicitado u obtenido permisos parentales

1178. La legislación española no prevé expresamente la nulidad del despido por esta causa. Sin embargo, existen normas que indirectamente están relacionadas con esta protección. Los artículos 55.4 y 5 del Estatuto de los Trabajadores que se refieren a los despidos nulos o improcedentes por ser las causas alegadas por el empresario discriminatorias o lesivas de los derechos fundamentales. El artículo 95 tipifica como infracción grave del empresario la transgresión de las normas en materia de permisos.

1179. Por otra parte, según el artículo 52, en casos de despido por absentismo laboral, no se computarán como falta de asistencia las ausencias por maternidad.

1180. Existe un proyecto de modificación de este artículo 52 para incluir los supuestos de "enfermedades causadas por embarazo o parto".

1181. Por último, la Ley de prevención de riesgos laborales, en su artículo 26, prevé que "cuando la adaptación de las condiciones o del tiempo de trabajo no resultase posible o, a pesar de tal adaptación, las condiciones de un puesto de trabajo pudieran influir negativamente en la salud de la trabajadora embarazada o del feto [...], ésta deberá desempeñar un puesto de trabajo o función diferente y compatible con su estado".

1182. Existe actualmente un proyecto de modificación de este artículo 26 que prevé la incapacidad laboral temporal de la trabajadora en esos supuestos cuando la empresa no pueda proporcionarle un puesto de trabajo compatible con la situación de embarazo.

1183. Por lo que se refiere a las medidas para asegurar que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de cuidado de niños, como se reiterará en el capítulo VII, la Ley orgánica N° 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo garantiza el derecho de los más pequeños a ser educados desde su nacimiento, reconociendo la educación infantil como primera etapa del sistema educativo español. Esta etapa comprende dos ciclos: el primero comprende hasta los 3 años, el segundo hasta los 6. Además, esta ley ofrece un modelo de atención a la infancia que cubre tanto las necesidades educativas de los pequeños como las sociales de la familia y garantiza el derecho de los menores de 6 años a recibir una atención de calidad, exigiendo que los centros educativos, públicos y privados cumplan unos requisitos mínimos.

1184. Se trata, no obstante, de una etapa educativa no obligatoria. Actualmente se puede afirmar que existen servicios como para que el 99,8% de los niños de 4 y 5 años estén escolarizados en centros de carácter educativo, y se estima en un 55,9% la población de 3 años que se encuentra escolarizada.

1185. Los centros dirigidos a la primera etapa (0 a 3 años) están más diversificados. La nota característica es precisamente la diversidad en cuanto a horarios, calidad de atención y tipos de prestaciones que se oferta, así como en cuanto al tipo de entidades que las ponen en marcha. Aunque la mayor parte de la oferta dirigida a este primer tramo de población es de tipo privado, existe una red pública de centros y servicios, si bien no es del todo gratuita. La financiación suele ser mixta, ya que también contribuyen a ella los usuarios del servicio. Cada comunidad

autónoma regula el acceso a estos servicios y establece las cuotas que deben satisfacer los usuarios. Los criterios de admisión en los centros sostenidos con fondos públicos se basan fundamentalmente en la renta familiar, si bien se valoran también otras circunstancias como el hecho de que ambos padres trabajen. En algunos ayuntamientos existen guarderías infantiles o escuelas infantiles de titularidad municipal.

Creación de servicios públicos de atención a la primera infancia

1186. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales destina desde 1990 una partida en los Presupuestos Generales del Estado para incrementar la oferta de servicios para la primera infancia (0 a 3 años), y favorecer de este modo la aplicación de la Ley orgánica 1/1990 de ordenación general del sistema educativo en el área de la educación infantil, ordenando los recursos existentes y ampliando la oferta de servicios, y la conciliación entre la vida familiar y laboral.

1187. La recomendación del Consejo de la Unión Europea del año 1992 sobre el cuidado de los niños y niñas considera como elemento clave de la compatibilidad entre vida familiar y vida laboral la existencia de unos servicios socioeducativos de calidad para la atención de niños pequeños durante la jornada laboral de sus padres.

1188. La financiación se hace mediante convenios con las comunidades autónomas, siempre que éstas asuman con la corporación local titular del servicio la corresponsabilidad en su financiación en una cuantía no inferior al 50%.

1189. En 1997 se cofinanciaron 209 proyectos con un importe total de 1.981.836.868 pesetas, de las cuales 650 millones fueron aportados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el resto por las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

1190. Estos servicios deberán reunir una serie de requisitos acordados en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales:

- a) Ser de nueva creación (o mantenimiento de servicios creados por este programa). Se entienden también como servicios nuevos la ampliación de los ya existentes en razón de:
 - i) Ampliación de horario;
 - ii) Ampliación del número de plazas;
 - iii) Ampliación del grupo de edad, hasta cubrir los 0 a 3 años;
 - iv) Transformación de servicios temporales en permanentes;
- b) Que se ubiquen en barrios suburbanos desfavorecidos socialmente o de nueva creación.
- c) Que contribuyan al asentamiento de población de ámbito rural.
- d) Que se implanten en zonas de fuerte crecimiento demográfico.

1191. El desarrollo de la medida comporta varias actuaciones:

- a) Apoyo financiero a la creación de servicios nuevos de atención a la primera infancia por parte de las administraciones locales, así como a su mantenimiento.
- b) Coordinación con las comunidades autónomas para el seguimiento de los programas a través de las Comisiones Técnicas Interautonómicas en las que participará también el Ministerio de Educación y Ciencia.
- c) Apoyo técnico a los profesionales que trabajan en los servicios de atención a la primera infancia.

1192. Promoción de servicios gestionados por organizaciones no gubernamentales para la atención de niños y niñas de 0 a 3 años.

1193. La medida se ejecuta a través de programas realizados por organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro mediante subvención procedente de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con los objetivos de cooperar con las familias en la educación de los hijos, impulsar la creación de servicios de calidad e innovadores y facilitar la compatibilidad entre la vida familiar y laboral.

1194. Los programas que se subvencionan han de ser de alguno de los modelos siguientes:

- a) Servicio de horario amplio con comedor a hijos(as) de padres o madres trabajadores.
- b) Servicios sin comedor que complementan el cuidado de la familia.
- c) Centro de juego polivalente para niños y niñas de todas las edades, con posibilidad de atender temporalmente en un espacio diferenciado a los menores de 3 años.
- d) Servicios de atención educativa a niños y niñas y familias del medio rural y de población dispersa, llevado a cabo en la propia casa y apoyando la acción con reuniones periódicas y reuniones de trabajo.

1195. Los requisitos exigidos son los siguientes:

- a) Los servicios con horario amplio y comedor deben estar abiertos un mínimo de siete horas al día durante cinco días a la semana.
- b) Los servicios sin comedor complementarios del cuidado de la familia deberán atender a los niños y niñas durante un mínimo de tres horas diarias y realizar una tarea educativa con sus familias durante tres horas semanales como mínimo.
- c) Los servicios deben prestarse en barrios suburbanos, socialmente desfavorecidos y de nueva creación, o en el ámbito rural.
- d) El personal que preste el servicio debe tener la cualificación adecuada al modelo de atención.

- e) Deberá existir un proyecto educativo y participación de los padres.
- f) Para el servicio de horario amplio con comedor la relación entre el número máximo de niños y niñas por cada educador, será de:
 - De cero a 1 año: 8 niños(as).
 - De 1 a 2 años: 12 niños(as).
 - De 2 a 3 años: 16 niños(as).
- g) El espacio habilitado por niño(a) deberá ser de 2 metros cuadrados como mínimo.

Programa para subvencionar guarderías infantiles laborales

1196. El programa está destinado a subvencionar guarderías infantiles sin ánimos de lucro que proporcionan atención educativa a hijos menores de 6 años de mujeres trabajadoras por cuenta ajena y de trabajadoras por cuenta ajena que carezcan de personas de su familia que les atiendan.

1197. Desde el año 1984, el crédito previsto en los Presupuestos Generales del Estado para financiar este tipo de guarderías se transfiere a las comunidades autónomas para que éstas lo distribuyen a las guarderías de su territorio. El crédito para 1997 y para 1998 es de 1.100 millones pesetas para cada año que se distribuyen de acuerdo con los criterios de población infantil menor de 6 años existente y de población activa femenina.

1198. En 1996 se subvencionaron 449 guarderías, con un total de 30.723 plazas.

D. El nivel de vida (artículos 27.1 a 27.3)
(Párrafos 103 y 104 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

1199. El artículo 11 de la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil establece los principios rectores de la acción administrativa para asegurar el nivel de vida adecuado y el desarrollo integral de la infancia, sobre la base de la garantía de sus derechos, señalando que:

"las administraciones públicas facilitarán a los menores la asistencia adecuada para el ejercicio de sus derechos.

Las administraciones públicas, en los ámbitos que les son propios, articularán políticas integrales encaminadas al desarrollo de la infancia por medio de los medios oportunos, de modo muy especial, cuanto se refiera a los derechos enumerados en esta ley. Los menores tienen derecho a acceder a tales servicios por sí mismos o a través de sus padres o tutores o instituciones en posición equivalente, quienes a su vez, tienen el deber de utilizarlos en beneficio de los menores.

Se impulsarán políticas compensatorias dirigidas a corregir las desigualdades sociales. En todo caso, el contenido esencial de los derechos del menor no podrá quedar afectado por falta de recursos sociales básicos.

Las administraciones públicas deberán tener en cuenta las necesidades del menor al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control sobre productos alimenticios, consumo, vivienda, educación, sanidad, cultura, deporte, espectáculos, medios de comunicación, transportes y espacios libres en las ciudades.

Las administraciones públicas tendrán particularmente en cuenta la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios, en los que permanecen habitualmente niños y niñas, en lo que se refiere a sus condiciones fisicoambientales, higienicosanitarias y de recursos humanos y a sus proyectos educativos, participación de los menores y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos."

1200. Del mismo modo, las medidas de protección referidas en los capítulos IV y V del informe, la garantía del derecho a la salud y las prestaciones de salud y de seguridad social que lo aseguran, referidos en los apartados A, B y C de este mismo capítulo, así como el derecho a la educación, del que se trata en el capítulo VII, y las medidas de protección referidas en el capítulo VIII, tienen todas ellas el propósito final de contribuir a garantizar el derecho de los menores a un nivel de vida adecuado.

2. Medidas de ámbito autonómico

1201. Las leyes de servicios sociales, promulgadas por las comunidades autónomas, así como la legislación autonómica específica de infancia, y las prestaciones proporcionadas por la red de servicios sociales generales municipales, y de educación y salud, en los casos en que las comunidades autónomas tienen transferidas estas competencias, constituyen medidas que contribuyen a garantizar el derecho de la infancia a un nivel de vida adecuado.

VII. EDUCACIÓN, TIEMPO LIBRE Y ACTIVIDADES CULTURALES (Artículos 28, 29, 31)

A. Educación, orientación y capacitación profesional (Párrafos 109 a 111 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

a) Constitución española

1202. La Constitución española proclama en el apartado 1 del artículo 27 el derecho de todos a la educación. En este mismo artículo, apartado 4, se establece que "la enseñanza básica es obligatoria y gratuita".

1203. El apartado 5 precisa que "los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes". En definitiva, el texto

constitucional exige a los poderes públicos establecer una "programación general" de las enseñanzas, que incluya todos los niveles de educación.

b) Ley orgánica N° 8/1985, de 3 de julio, del derecho a la educación

1204. En el artículo 1 de esta ley orgánica, se señala que todos los españoles "tienen derecho a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad [...]. Esta educación será obligatoria y gratuita en el nivel de la educación general básica y, en su caso, en la formación profesional de primer grado, así como en los demás niveles que la ley establezca".

1205. En su artículo 6 establece los derechos de los alumnos:

- a) Derecho a recibir una formación que asegure el pleno desarrollo de su personalidad;
- b) Derecho a que su rendimiento escolar sea valorado conforme a criterios de plena objetividad;
- c) Derecho a que se respete su libertad de conciencia, así como sus convicciones religiosas y morales;
- d) Derecho a que se respete su integridad y dignidad personales;
- e) Derecho a participar en el funcionamiento y en la vida del centro escolar;
- f) Derecho a recibir orientación escolar y profesional;
- g) Derecho a recibir ayudas precisas para compensar posibles carencias de tipo familiar, económico o sociocultural;
- h) Derecho a la protección social en los casos de infortunio familiar o accidente.

1206. En cuanto a la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación, el ordenamiento educativo español refleja el desarrollo de una política educativa orientada a ofrecer a todos los niños y niñas las mismas oportunidades al acceso a la educación. El preámbulo de la Ley orgánica expone que "al Estado y a las comunidades autónomas, por medio de la programación general de la enseñanza, corresponde asegurar la cobertura de las necesidades educativas, proporcionando una oferta adecuada de puestos escolares [...] y promoviendo la igualdad de oportunidades".

1207. También el preámbulo de esta ley orgánica declara "la igualdad de todos los españoles ante el contenido esencial..." del derecho a la educación, exigiendo a las administraciones educativas el establecimiento de contenidos mínimos en la enseñanza para asegurar una formación básica común.

1208. El apartado 2 del artículo 27 de esta ley orgánica dispone que el Estado y las comunidades autónomas han de definir las necesidades prioritarias en materia educativa, fijar los objetivos de actuación y determinar los recursos necesarios, de acuerdo con la planificación económica general del Estado.

1209. Para la consecución de estos fines se crea la Conferencia de Consejeros titulares de educación, que reunirá a los consejeros de educación de las comunidades autónomas y representantes del Ministerio de Educación. Esta Conferencia está presidida por el titular del departamento ministerial. El artículo 28 de la ley orgánica dispone que esta Conferencia se reúna "cuantas veces sea preciso para asegurar la coordinación de la política educativa y el intercambio de información". Además, con anterioridad a la deliberación del Consejo Escolar del Estado, deberá reunirse la Conferencia de Consejeros.

1210. En cuanto a las competencias de las comunidades autónomas, según la Ley orgánica N° 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, por su artículo 19:

"se transfiere a las comunidades autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades..."

Por su artículo 20,

"el ejercicio de la competencia sobre enseñanza se realizará de acuerdo con las siguientes condiciones:

a) Las comunidades autónomas facilitarán a la Administración del Estado la información que ésta solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus diferentes aspectos, tanto cualitativos como cuantitativos. La Administración del Estado ofrecerá a las comunidades autónomas la información general que elabore sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus diferentes aspectos.

b) La creación de nuevos centros y la implantación de nuevos estudios se realizará de acuerdo con criterios de planificación general, acordados en la Conferencia Sectorial de Educación.

c) El seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional se llevará a cabo por la Administración del Estado, con la colaboración de las comunidades autónomas, y servirá de base para el establecimiento de mecanismos que garanticen una prestación homogénea, y eficaz del servicio público de la educación y que permitan corregir las desigualdades o desequilibrios que se produzcan en la prestación del servicio.

d) La adopción de mecanismos o principios comunes de actuación se llevará a cabo con la participación de las comunidades autónomas, en la Conferencia Sectorial de Educación."

c) Ley orgánica N° 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo

1211. Esta ley orgánica dispone que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita y precisa, en el apartado 1 del artículo 5, el contenido de dicha "enseñanza básica" que abarca diez años de escolaridad, y que afecta a niños y niñas desde los 6 años a los 16.

1212. En España no sólo la enseñanza primaria es obligatoria y gratuita, sino que también lo son los cuatro primeros cursos de la enseñanza secundaria.

1213. Se entiende por currículo el conjunto de objetivos, contenido, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo que regulan la práctica docente.

1214. Las normas que regulan los diferentes currículos son las siguientes: Real Decreto N° 1330/1991, de 6 de septiembre, por el que se establecen los aspectos básicos del currículo de la educación infantil, Real Decreto N° 1007/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria, Real Decreto N° 1700/1991, de 29 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato, Real Decreto N° 1178/1992, de 2 de octubre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de bachillerato, y Real Decreto N° 676/1993, de 7 de mayo, por el que se establecen directrices generales sobre títulos y las correspondientes enseñanzas mínimas de formación profesional.

4. Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil

1215. Como ya se ha comentado en otros lugares de este informe, el artículo 3 de la ley orgánica establece que los menores gozarán en España de los derechos que proclama la Convención sobre los Derechos del Niño, que a la vez constituirá parámetro para la aplicación de los derechos de los niños y las niñas, garantizados en el sistema legal español.

1216. Por lo que se refiere a la asistencia regular a la escuela, la ley orgánica, en su artículo 13, establece que:

"[...] cualquier persona o autoridad que tenga conocimiento de que un menor no está escolarizado o no asiste al centro escolar de forma habitual y sin justificación, durante el período obligatorio, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades públicas competentes, que adoptarán las medidas necesarias para su escolarización."

1217. Por lo que se refiere a los menores extranjeros, esta ley orgánica establece, en el apartado 3 del artículo 10, que "los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación". Este precepto no especifica el status legal de los menores para el goce del derecho a la educación, sino que lo proclama con carácter general para todos los extranjeros. Debido a ellos, se elimina la limitación que suponía el apartado 3 del artículo 1 de la Ley orgánica N° 8/1985 que extiende los derechos garantizados en los apartados 1 y 2 del mismo artículo a los extranjeros residentes en España. Esta limitación del ejercicio del derecho a la educación a los "residentes" daba lugar a una situación de hecho en la que, aunque se escolarizaba a todos los menores extranjeros, no obtenían los correspondientes títulos escolares si no se encontraban en situación de legalidad en España.

1218. Además, el Real Decreto N° 155/1996 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley orgánica N° 7/1985 de los derechos y libertades de los extranjeros en España, establece en el artículo 12 que los menores extranjeros que se encuentren en territorio español gozarán de los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Y, en lo que se refiere al derecho a la educación, se dispone que los menores extranjeros estarán

amparados por el ordenamiento educativo español, y concretamente por la Ley orgánica del derecho a la educación. La plenitud del derecho a la educación a los menores extranjeros queda así asegurada, pues no puede restringirse por razón de la condición de irregularidad de la permanencia en nuestro país de los menores o de sus padres.

1219. Por el artículo 7 de este real decreto, "los extranjeros tendrán derecho a la educación y libertad de enseñanza, así como a la creación y dirección de centros docentes ateniéndose a lo dispuesto por la legislación que regula estas materias, teniendo en cuenta las previsiones contenidas en los tratados internacionales suscritos por España y, en su defecto, atendiendo al principio de reciprocidad".

e) Otra normativa

1220. La normativa reglamentaria también enfatiza la protección necesaria a los menores dentro y fuera del centro escolar.

1221. El Real Decreto Nº 732/1995, de 5 de mayo, sobre derechos y deberes de los alumnos y normas de convivencia, dispone la igualdad de derechos de todos los alumnos, "sin más distinciones que las derivadas de su edad y de las enseñanzas que se encuentren cursando". Se responsabiliza a la administración educativa y a los órganos de gobierno de los centros docentes de velar por el respeto a los derechos de los alumnos.

1222. En el ámbito interno de la escuela es el consejo escolar el órgano competente para asegurar el correcto ejercicio de los derechos y deberes de los alumnos. Para este fin se ha de constituir una comisión de convivencia, integrada por representantes de los profesores, padres y alumnos, elegidos por los respectivos sectores. El real decreto citado enumera ampliamente los derechos de los alumnos. Entre ellos, destacan los contenidos en el artículo 17: "Todos los alumnos tienen derecho a que se respete su integridad física y moral y su dignidad personal, no pudiendo ser objeto, en ningún caso, de tratos vejatorios o degradantes".

1223. Se garantiza la no discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, capacidad económica, nivel social, convicciones políticas, morales o religiosas, así como por discapacidades físicas, sensoriales o psíquicas, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Se garantiza, también, la adopción de acciones educativas de integración y de educación especial. El derecho a la información, a la libertad de expresión y de discrepancia, respecto a las decisiones educativas que les afecten, son también garantizados, así como el derecho de asociación, puesto que se podrán crear asociaciones, federaciones y confederaciones de alumnos, así como establecer cooperativas.

f) Compromisos internacionales

1224. Los compromisos internacionales del Estado español en materia de educación subrayan el derecho recogido en la legislación interna:

- a) Convención de 14 de diciembre de 1960, sobre la lucha contra la discriminación en la enseñanza, auspiciada por la UNESCO, y de la que España forma Parte desde el 20 de agosto de 1969, que destaca por defender, entre otros, el principio de no discriminación en el respeto al derecho a la enseñanza.

- b) Convenio de la OIT de 24 de junio de 1974, N° 140, sobre licencia pagada de estudios en el trabajo -en vigor para España desde el 18 de septiembre de 1979- de interés para los jóvenes entre 16 y 18 años que han accedido al mundo laboral, el cual recuerda la necesidad de que las políticas de los Estados Partes favorezcan la educación permanente de los trabajadores. El artículo 8 de dicho Convenio -como ya se ha apuntado en el epígrafe IV.G de este informe-, estipula que la licencia pagada de estudios no debe negarse a los trabajadores por razón de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social.
- c) Instrumento de ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. Según su artículo 13:

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación [...] la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; la enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria, técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita..."

- d) En el ámbito regional del Consejo de Europa, destacan el Acuerdo europeo sobre circulación de jóvenes provistos de pasaportes colectivos, entre los países miembros del Consejo de Europa, hecho en París el 16 de diciembre de 1961, y en vigor para España desde el 18 de junio de 1982, así como el Acuerdo europeo sobre continuación del pago de bolsas o becas a los estudiantes que prosigan sus estudios en el extranjero, hecho en París el 12 de diciembre de 1969 y en vigor para España desde el 20 de abril de 1975. Este último acuerdo se establece en el convencimiento de que la continuación de los estudios en un país diferente al de origen es muy beneficioso para el enriquecimiento cultural y académico del joven estudiante.

g) Uso de lenguas autonómicas

1225. La utilización de diferentes lenguas en el territorio español constituye un derecho constitucional, puesto que el artículo 3 de la Constitución española, aunque establece el castellano como lengua oficial del Estado español y declara que "todos los españoles tienen el deber de conocerla y derecho a usarla", garantiza en el apartado 2 de este mismo precepto que: "las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus estatutos".

1226. En correspondencia con estas disposiciones constitucionales, los estatutos de autonomía de territorios en los que existen otras lenguas, además del castellano, han reconocido el derecho a usarlas.

1227. La legislación estatal y de las comunidades autónomas han de adaptarse a las disposiciones de la Constitución española y de los estatutos de autonomía respectivamente, por lo que toda normativa posterior ha de respetar los principios señalados acerca del derecho a la utilización y aprendizaje de las diferentes lenguas españolas. Esta línea es la seguida por el Tribunal Constitucional español, que ha declarado que el artículo 3.1 y 3.2 de la Constitución

española y los artículos correspondientes de los respectivos estatutos de autonomía son la base de la regulación del pluralismo lingüístico en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español. En cuanto a legislación de ámbito estatal sobre educación, es de interés señalar el artículo 1.1 e) de la Ley orgánica de ordenación general del sistema educativo que configura, entre los objetivos perseguidos en la educación, "la formación en el respeto a la pluralidad lingüística y cultural de España".

h) Niños con necesidades educativas especiales

1228. Por lo que se refiere a los niños y niñas con necesidades educativas especiales o en circunstancias difíciles, se extiende a ellos también el derecho a la educación que garantiza el artículo 27 de la Constitución. Además, el artículo 49 del texto compromete a los poderes públicos a llevar a cabo "una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos".

1229. La regulación de la enseñanza para niños y niñas con necesidades especiales en la Ley orgánica N° 1/1990 de ordenamiento general del sistema educativo establece los principios y actuaciones para la atención de estos alumnos. La Ley orgánica consagra los principios que fueron introducidos por la legislación relativa a los derechos de los minusválidos, sobre todo por la Ley N° 13/1982, de 7 de abril de integración social de los minusválidos, comentada en el capítulo VI, estableciendo que el sistema educativo dispondrá de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales puedan lograr los objetivos establecidos con carácter general para el resto de los alumnos.

1230. Los principios y actuaciones para la atención a los alumnos con necesidades educativas especiales recogidos en la Ley orgánica N° 1/1990 se concretan en una abundante normativa de desarrollo. Esta normativa incluye: la proporción profesor/alumnos según el tipo de alteración, el especialista requerido y la modalidad de escolarización; el funcionamiento de los servicios de orientación en los propios centros de educación especial; la estructura y funcionamiento de los equipos de orientación educativa y psicopedagógica; y el funcionamiento de la educación especial y de los distintos servicios. Se garantiza la continuidad educativa en educación secundaria obligatoria y las adaptaciones para que los alumnos con necesidades educativas especiales puedan realizar pruebas de acceso a la universidad. Asimismo, se amplía la formación profesional especial, los programas especiales de garantía social y se ponen en marcha programas de transición a la vida adulta y laboral, dirigidos a alumnos con deficiencias graves y permanentes. Se atienden por primera vez las demandas educativas de los alumnos superdotados. La atención de los alumnos con necesidades educativas especiales se puede llevar a cabo tanto en centros de educación especial como en centros ordinarios. La asistencia a los niños con necesidades educativas especiales (tanto permanentes como transitorias) debe desarrollarse en un contexto lo más normalizado posible, aunque los alumnos más afectados pueden escolarizarse en centros de educación especial. En las zonas rurales pueden habilitarse, en determinadas circunstancias, algunas aulas en centros ordinarios para la educación de los alumnos señalados. También existen centros de educación especial específicos que escolarizan a alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a un determinado tipo de discapacidad.

1231. El Real Decreto N° 696/1995, de 24 de abril, de ordenación de la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales, que sustituyó al Real Decreto N° 334/1985, tiene como objeto regular "las condiciones para la atención educativa a los alumnos con necesidades temporales, o permanentes, asociadas a su historia educativa y escolar, o debidas a condiciones personales de sobredotación y de discapacidad psíquica, motora o sensorial". La atención educativa especial se inicia desde el momento que se detectan deficiencias o discapacidades o el riesgo de su aparición, sea cual fuere la edad del niño o la niña. Los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales y permanentes, son escolarizados en los centros y programas ordinarios, con apoyo profesional y material para la realización eficaz de la tarea encomendada. Sólo cuando se aprecie que las necesidades de los niños no pueden ser satisfechas de modo adecuado en un centro ordinario, la escolarización del alumno se realizará en los centros especiales.

1232. Con carácter general, en los centros de educación especial se imparte la educación básica (primaria y secundaria obligatoria) y una formación que facilite la transición a la vida adulta de los alumnos escolarizados en ellos. Asimismo, se imparten en estos centros los programas de garantía social para alumnos con necesidades educativas especiales. Así, se ha previsto que los alumnos con necesidades educativas especiales que finalicen la educación básica sin haber alcanzado los objetivos de la educación secundaria obligatoria podrán continuar su escolarización mediante diversas ofertas formativas relacionadas con la formación profesional.

1233. Las propuestas y decisiones sobre la escolarización de estos alumnos, así como la identificación de los que requieran apoyos y medios complementarios a lo largo de su proceso educativo, se efectúa por parte de los servicios de la administración educativa. Las comisiones de escolarización, oídos los padres o tutores y en función del grado de discapacidad o sobredotación manifestado en el correspondiente dictamen del equipo de orientación psicopedagógica, adoptarán las medidas que permitan su escolarización en centros ordinarios con medios físicos, técnicos y profesionales adecuados. Estos equipos, integrados por profesionales de distintas cualificaciones, establecen en cada caso planes de actuación en relación con las necesidades educativas especiales de los alumnos, teniendo en cuenta tanto las condiciones y características del alumno como las de su entorno familiar y escolar.

1234. Los alumnos con necesidades educativas especiales, cuando están escolarizados en régimen de integración, requieren adaptaciones curriculares.

1235. Unas serán adaptaciones de acceso al currículo (modificaciones o provisiones de recursos espaciales, materiales o de comunicación, que van a favorecer el que los alumnos de estas características puedan desarrollar el currículo ordinario o, en su caso, el currículo adaptado). Otras son adaptaciones curriculares propiamente dichas (modificaciones que se realizan desde la programación de aula en objetivos, contenidos, metodología, actividades, criterios y procedimientos de evaluación para atender las diferencias individuales). Estas últimas adaptaciones se pueden agrupar a su vez en torno a dos grandes bloques: significativas, cuando implican la eliminación de algunas enseñanzas básicas del currículo oficial, y no significativas, cuando no afectan a las enseñanzas básicas. La diversificación curricular puede considerarse como una variante extrema de las adaptaciones curriculares para el caso de los alumnos con mayores y más graves dificultades para aprender, asociadas a déficit graves y permanentes, y para quienes algunas áreas curriculares, sobre todo en la etapa de educación secundaria obligatoria, pero también antes, pueden tener un menor valor funcional. No tener que cursar

tales áreas, obligatorias según la legislación, facilita concentrarse en aquellas otras que configuren un currículo relevante y funcional para las necesidades educativas de tales alumnos. Estos programas se elaboran para alumnos con más de 16 años, previa evaluación psicopedagógica, oídos los alumnos y sus padres, y con el informe de la inspección educativa. Se prevé también la posibilidad de la exención en determinadas materias en el bachillerato exclusivamente para los alumnos con problemas graves de audición, visión y motricidad cuando circunstancias excepcionales, debidamente acreditadas, así lo aconsejen.

1236. En las plantillas del profesorado se incluirán puestos de trabajo especializados en las tareas que exige la educación especial, que se integrarán en equipos de trabajo, y que se clasifican en equipos de orientación temprana, equipos generales y equipos específicos.

1237. El Real Decreto N° 969/1986, de 11 de abril, creó el Centro Nacional de Recursos para la Educación Especial. El Centro se encuentra adscrito al Ministerio de Educación y se estructura en tres áreas: deficiencia visual, auditiva y alteraciones del lenguaje; deficiencia motórica; y deficiencia mental y trastornos del desarrollo.

1238. El Ministerio de Educación y Cultura promueve planes para la orientación e inserción laboral de los jóvenes con necesidades educativas especiales, estableciendo convenios con otras administraciones, corporaciones locales e instituciones públicas y privadas sin ánimo de lucro, dirigidos a vincular lo más estrechamente posible estas modalidades formativas al mundo laboral, mediante la promoción de las actuaciones y medidas tendentes a este fin, sin olvidar el papel que pueden desempeñar los talleres de empleo protegido y los centros ocupacionales en la inserción laboral efectiva de los alumnos con necesidades educativas especiales.

i) La compensación de las desigualdades en educación

1239. La base de las acciones de compensación en educación se asienta en la aplicación del principio de igualdad de oportunidades. Este principio implica que, para que las desventajas y desigualdades sociales o culturales de las que parten determinados alumnos no acaben convirtiéndose en desigualdades educativas, deben ponerse en marcha una serie de medidas positivas de carácter compensador.

1240. El fundamento legal de la educación compensatoria en España se encuentra en la Constitución española, que, como hemos indicado antes, atribuye a todos los españoles el derecho a la educación y encomienda a los poderes públicos que promuevan las condiciones y remuevan los obstáculos para que este derecho social básico sea disfrutado por todos los ciudadanos.

1241. En este sentido, el Real Decreto N° 1174/1983, de 27 de abril, sobre educación compensatoria ha impulsado un conjunto de iniciativas destinadas a mejorar las condiciones de acceso y permanencia de determinadas personas y grupos en situación de desventaja.

1242. Posteriormente, la Ley orgánica N° 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, reconoció este derecho a todos los españoles y a los extranjeros residentes en España, sin que en ningún caso el ejercicio del mismo pudiera estar limitado por razones sociales, económicas o de residencia.

1243. Por último, la Ley orgánica N° 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, que establece como principio básico del sistema educativo la educación permanente y le atribuye un papel esencial en el desarrollo de los individuos y de la sociedad en la medida que la educación permite avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad, ha introducido cambios importantes en la extensión y organización de las enseñanzas que en sí mismos han de actuar como mecanismos de prevención y de compensación social y educativa. Su título V está dedicado a la compensación de las desigualdades, estableciendo los principios rectores y las prioridades de compensación educativa para la adopción de medidas de discriminación positiva que puedan hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación.

1244. Las medidas y acciones de compensación educativa se dirigen a prevenir y compensar las desigualdades de acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de cualquier otro tipo, reforzando las medidas de carácter ordinario de las que dispone el sistema educativo y promoviendo otras de carácter extraordinario.

1245. Con carácter general, las acciones de compensación educativa se dirigen a las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentran en situaciones desfavorables. Más específicamente, y con carácter prioritario, se dirigen a la atención de:

- a) El alumnado que por factores territoriales o por sus condiciones sociales se encuentra en situación de desventaja respecto al acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo;
- b) El alumnado perteneciente a minorías étnicas y/o culturales, en situaciones sociales de desventaja y con dificultades de acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo;
- c) El alumnado que, por razones personales, familiares o sociales, no puede seguir un proceso normalizado de escolarización, cuando de esa situación puedan derivarse dificultades para su permanencia y promoción en el sistema educativo.
 - i) Educación compensatoria en aulas ocupacionales

1246. Ahora, las aulas ocupacionales atendían a grupos de alumnado de ciclo superior de la anterior enseñanza general básica y de formación profesional que presentaban acentuados desfases educativos y riesgo de abandono escolar.

1247. Los objetivos de la compensación siguen siendo el estimular planes de centro que eviten el abandono escolar prematuro, establecer medidas preventivas y/o correctoras de los desfases escolares graves dirigidas al alumnado de 14 a 16 años, proponer estrategias metodológicas y contenidos curriculares adecuados a las necesidades y motivaciones del alumnado y promover una adecuada relación del alumnado con su entorno sociofamiliar y escolar que permita una mejor preparación para su futura integración en la vida activa adulta.

1248. La LOGSE, al ampliar la escolarización obligatoria a los 16 años, prevé, además de la flexibilización del currículum y de la optatividad de materias, dos modelos de actuación de carácter compensador:

- La diversificación curricular;
- Los programas de garantía social.

1249. El papel desempeñado hasta ahora por las aulas ocupacionales se atribuye a las diferentes modalidades que adoptan los programas de garantía social, tanto los que se desarrollan dentro del marco curricular de los centros de educación secundaria como los que se desarrollan en convenio con otras entidades y asociaciones fuera de ellos.

1250. La educación compensatoria en aulas ocupacionales comporta una serie de actuaciones:

- a) Implantación de talleres ocupacionales que permiten una enseñanza más práctica y cercana al contexto socioeducativo del alumnado;
 - b) Establecer una adecuada atención tutorial más personalizada;
 - c) Organización curricular a partir de las técnicas instrumentales básicas y en coordinación con las actividades de los talleres.
- ii) Educación compensatoria dirigida a minorías culturales

1251. En esta área, las acciones de compensación educativa que se desarrollan en los centros se dirigen a favorecer la incorporación educativa y social del alumnado perteneciente a minorías étnicas y/o culturales y en situaciones de desventaja, con dificultades de acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo.

1252. Estas actuaciones se extienden también a la población escolar inmigrante que, sea por dificultades del idioma de comunicación o por desfases escolares, necesitan apoyo educativo que facilite su integración escolar.

1253. Prioritariamente, las actuaciones compensadoras se desarrollan en los centros de educación primaria y de educación secundaria obligatoria que cuentan con mayor número de alumnado que proviene de estos sectores desfavorecidos.

1254. La medida de educación compensatoria con esta población tiene varios objetivos específicos:

- a) Promover la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y promoción del alumnado proveniente de sectores sociales y culturales más desfavorecidos, articulando medidas que hagan efectiva la compensación de las desigualdades de partida;
- b) Facilitar la incorporación e integración socioeducativa de todo el alumnado, contrarrestando los procesos de exclusión social;

- c) Desarrollar actitudes de comunicación y respeto entre todos los alumnos independientemente de su origen cultural, lingüístico y étnico, potenciando los aspectos de enriquecimiento que aportan las diferentes culturas y desarrollando aquellos relacionados con el mantenimiento y difusión de la lengua y cultura propias de los grupos minoritarios;
- d) Fomentar la participación de los diferentes sectores de la comunidad educativa y de otros estamentos sociales para hacer efectivo el acceso a la educación y para facilitar la incorporación e integración social de las familias que provienen de otras culturas o con especiales dificultades sociales.

1255. La medida se desarrolla a través de diversas actuaciones:

- a) Disponibilidad de plazas para la escolarización del alumnado en el segundo ciclo de educación infantil;
- b) Escolarización y distribución equilibrada de dicho alumnado entre todos los centros sostenidos con fondos públicos en el período de escolaridad obligatoria;
- c) Dotación de recursos complementarios, personales, económicos y materiales, para el apoyo educativo en centros de educación primaria y educación secundaria obligatoria sostenidos con fondos públicos;
- d) Desarrollo de programas de seguimiento y control del absentismo escolar;
- e) Diseño y realización de planes de formación permanente dirigidos a todo el profesorado de los centros y de actividades de formación específicas para el profesorado que participa en los proyectos de compensación en los centros;
- f) Elaboración y difusión de materiales curriculares para el tratamiento de los estereotipos discriminatorios, especialmente los relativos a las distintas culturas, al racismo y la xenofobia;
- g) Acciones encaminadas a favorecer la adquisición sistemática de la lengua de acogida así como el fomento de experiencias dirigidas al mantenimiento y difusión de la lengua y cultura propias de los grupos minoritarios y/o del país de origen, en el caso de alumnado inmigrante;
- h) Colaboración, a través de convocatorias específicas de subvenciones, con las asociaciones de padres y madres de alumnos, con asociaciones y organizaciones no gubernamentales, que desarrollen acciones de compensación educativa complementarias a las que se realizan en los centros.

iii) Educación compensatoria para la población itinerante

1256. Comprende las actuaciones dirigidas al alumnado que, por razón de la itinerancia continuada o temporal de sus familias, no puede asistir con regularidad a un centro educativo.

1257. Estas actuaciones están referidas, esencialmente, al alumnado procedente de familias de circos, feriantes y temporeros, y encierran los objetivos de garantizar la escolarización durante el período en que se mantenga la condición de itinerancia, asegurar la coordinación entre los diversos centros educativos a los que asiste el alumnado temporero durante el curso escolar y el centro de referencia en el que está matriculado, adecuar la oferta educativa a las características y condiciones de la población itinerante.

1258. Son varias las actuaciones a través de las que se desarrolla esta medida:

- a) Matriculación del alumnado en edad obligatoria en la modalidad de educación a distancia cuando su itinerancia se mantiene durante todo el curso escolar;
 - b) Adscripción de profesorado a los centros de acogida de la población temporera durante los períodos que dura la campaña;
 - c) Adjudicación de becas y ayudas para gastos de residencia, materiales didácticos, y otros, a los alumnos que cursan estudios fuera del ámbito familiar;
 - d) Dotación de unidades escolares de apoyo itinerantes para la atención de alumnado en edad escolar obligatoria cuya itinerancia sea permanente (caso de los circos) o prolongada (caso de algunos colectivos temporeros), durante el curso escolar;
 - e) Formación específica para el profesorado que atiende a estos grupos de alumnado.
- iv) Educación compensatoria para niños y niñas hospitalizados

1259. La medida incluye actuaciones de compensación dirigidas al alumnado que, por razones de hospitalización o de convalecencia prolongada en el domicilio, no puede seguir su proceso educativo en el centro en que está escolarizado durante períodos más o menos transitorios. Pretende asegurar, en las mejores condiciones posibles, la continuidad del proceso educativo del alumnado hospitalizado y promover la coordinación de las aulas hospitalarias con los centros de referencia del alumnado hospitalizado.

1260. Estas actuaciones se desarrollan, en colaboración con la administración sanitaria, en aquellos centros hospitalarios que mantienen regularmente un número suficiente de alumnos hospitalizados en edad obligatoria.

1261. No obstante, el alumnado hospitalizado mantiene su escolarización en el centro ordinario en el que previamente está matriculado. Sólo en casos de convalecencia domiciliaria muy prolongada se matriculará en la modalidad de educación a distancia.

1262. La medida se desarrolla a través de diversas actuaciones:

- a) Dotación de recursos personales y económicos para el funcionamiento de aulas escolares en los hospitales que cuentan con servicio pediátrico permanente y mantienen un número suficiente de alumnado en edad de escolaridad obligatoria;
- b) Establecimiento de programas de atención domiciliaria, en colaboración con asociaciones y entidades sin ánimo de lucro;

- c) Adaptación de los programas pedagógicos a las condiciones de la hospitalización: adecuación de métodos y actividades, horarios flexibles, realización de actividades de expresión y relación, actividades de talleres y recreativas.

- v) Educación compensatoria en zonas rurales

1263. La entrada en vigor de la LOGSE ha supuesto una potenciación de las actuaciones dirigidas a la compensación de aquellos factores carenciales de los centros que, dada su desfavorable situación geográfica en el medio rural, no pueden alcanzar de manera adecuada los niveles mínimos de enseñanza exigidos por la ley.

1264. La actuación de educación compensatoria en zonas rurales desarrolla atención preferente a las zonas con escuelas que, debido a su baja matrícula, no desarrollan el ciclo completo de los niveles obligatorio y preobligatorio. Se extiende prácticamente en toda la geografía del medio rural como apoyo a las escuelas unitarias e incompletas.

1265. La medida intenta paliar los inconvenientes que padecen estas escuelas, tales como el aislamiento, agrupamiento de alumnos de varios o todos los niveles, recursos materiales, movilidad del profesorado, etc.

1266. Hasta el año 1994 se desarrollaba a través de los Centros de Recursos y Servicio de Apoyo desde donde se realizaban diversas actividades en función de las necesidades detectadas en cada zona.

1267. Los Centros Rurales de Innovación Educativa (CRIE) complementan el apoyo del Centro de Recursos y Servicios de Apoyo en aspectos relacionados con la socialización y ampliación curricular. Están dirigidos fundamentalmente a alumnos de 12 a 14 años.

1268. La medida trata de lograr varios objetivos:

- a) Asegurar el ejercicio del derecho a la educación a los niños y niñas que viven en zonas rurales;
- b) Compensar las desigualdades derivadas de las características específicas de las zonas rurales;
- c) Mejorar la infraestructura de las instalaciones;
- d) Paliar el aislamiento de la escuela y el profesorado;
- e) Buscar modelos organizativos y pedagógicos adaptados al medio;
- f) Atender al preescolar en contexto no escolar;
- g) Realizar programas específicos para los déficit educativos que se detecten.

1269. Son varias las actuaciones a través de las que se desarrolla esta medida:

- a) Actividades de apoyo desde los centros de recursos y servicios de apoyo.
Esta actuación tuvo vigencia hasta el año 1994. Entre las funciones encomendadas a los centros de recursos y servicios de apoyo se encontraba la asistencia didáctica, pedagógica y técnica a los centros que, por sus reducidas dimensiones, no podían contar con la infraestructura de medios materiales y personal docente para desarrollar su actividad educativa.
- b) Actividades de apoyo desde los centros rurales de innovación educativa. Entre estas actividades están:
 - i) Actividades curriculares: complementan algunas áreas del programa escolar difícilmente realizables en la escuela (educación física, laboratorio, idiomas, pretecnología, etc.).
 - ii) Actividades de talleres: de expresión, conocimiento del medio, música, etc.
 - iii) Actividades complementarias: proyecciones, debates, excursiones, deporte, etc.
- c) Desarrollo de actividades de apoyo a los niños y niñas de preescolar no escolarizado. Entre estas actividades están:
 - i) Elaboración y/o selección de materiales didácticos, organización de la atención, recursos necesarios, metodología a emplear, etc.
 - ii) Atención personalizada, una o dos veces a la semana, a los alumnos.
 - iii) Trabajo con los padres, a través de reuniones o contactos individualizados, entregando, a veces, el material necesario para que trabajen con sus hijos algunos aspectos de la programación.
 - iv) En algunas provincias se ofrecen estos materiales y recursos a los maestros que tienen alumnos en preescolar, sobre todo cuando no son especialistas y necesitan apoyo.

Este programa va desapareciendo en muchas zonas con la creación de colegios rurales agrupados.

- d) Creación e implantación progresiva de colegios rurales agrupados en zonas rurales. Mediante la creación de los colegios rurales agrupados (CRAS) se pone en marcha un proceso de potenciación de la escuela rural, que trata de compensar sus carencias, recurriendo al reagrupamiento de pequeños centros para formar, mediante su integración en centros únicos, otros centros más amplios en los que pueda ser llevada a cabo la prestación alternante de servicios por parte de maestros especialistas en las diversas áreas, para lo cual se crea la figura del profesor itinerante. Este sistema hace innecesario el transporte diario del alumnado, sustituyéndolo por el transporte del profesorado, circunstancia que se estima preferible al no generar el desarraigo de los niños y niñas de su ambiente cotidiano. El incremento de los centros rurales

agrupados está suponiendo que, en gran medida, las necesidades educativas que hasta el momento venían siendo atendidas por los Centros de Recursos y los Servicios de Apoyo pasen a estar encomendadas a los CRAS.

1270. Ver también el capítulo III.A del informe.

j) Elección de centro educativo

1271. A través de la Orden Ministerial de 26 de marzo de 1997 se regula el procedimiento para la elección de centro educativo y la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos de educación infantil, educación primaria y educación secundaria, ubicados en el ámbito territorial de gestión del Ministerio de Educación y Cultura. La admisión en los centros sostenidos con fondos públicos se regirá por dos tipos de criterios: prioritarios y complementarios.

1272. Los criterios prioritarios son:

- a) Rentas anuales de la unidad familiar;
- b) Proximidad del domicilio;
- c) Existencia de hermanos matriculados en el mismo centro;

Los criterios complementarios son:

- a) Situación de familia numerosa;
- b) Condición reconocida de discapacitado físico, psíquico o sensorial de los padres, hermanos del alumno o, en su caso, del tutor;
- c) Otra circunstancia relevante apreciada justificadamente por el órgano competente del centro de acuerdo con criterios objetivos, que deberán ser hechos públicos por los centros con anterioridad al inicio del proceso de admisión.

Las comisiones de escolarización adoptarán las medidas necesarias para facilitar la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas. En todo caso, deberá conseguirse una distribución equilibrada de estos alumnos entre los centros sostenidos con fondos públicos en condiciones que favorezcan su inserción, evitando su concentración o dispersión excesivas, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto N° 299/1996, de 28 de febrero, de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación.

k) La calidad en el sistema educativo

1273. Por lo que se refiere al control e inspección del sistema educativo, la Ley orgánica N° 1/1990 ordena a los poderes públicos prestar atención prioritaria a los factores que afectan a la calidad de la enseñanza.

1274. Entre otras medidas, se exige atención a la cualificación y formación del profesorado, a la innovación e investigación educativa, a la orientación educativa y profesional y a la inspección educativa. La formación del profesorado, se configura como un derecho del profesor, y a la vez su formación permanente como una obligación. También se considera, por el artículo 56 de la Ley orgánica N° 1/1990, una responsabilidad de las administraciones educativas y de los propios centros educativos asegurar la formación permanente.

1275. Para garantizar el ejercicio de este derecho y el cumplimiento de esta obligación se exige al profesor que realice diferentes actividades que avalen su actualización científica y pedagógica. Con el fin de hacer realidad estos objetivos se dictó el Real Decreto N° 294/1992, de 27 de marzo, por el que se regula la creación y el funcionamiento de los centros de profesores, norma que sustituye la primera regulación sobre esta materia, contenida en el Real Decreto N° 2112/84, de 14 de noviembre. El artículo 1 de la norma vigente considera a los centros de profesores como "instrumentos preferentes para la formación permanente del personal de las enseñanzas de régimen general y especial".

1276. La Ley orgánica N° 1/1990 contiene disposiciones sobre la evaluación del sistema educativo para que la evaluación del sistema educativo se oriente a su permanente adecuación a las demandas sociales y a las necesidades educativas y se aplique sobre los alumnos, el profesorado, los centros, los procesos educativos y sobre la propia administración, según dispone el apartado 1 del artículo 62. Para que la evaluación general del sistema educativo se realice con eficacia y atendiendo a todos los aspectos de interés, y con el objetivo prioritario de beneficiar a los alumnos para que obtengan la mejor enseñanza a la que puedan acceder, la Ley orgánica de ordenamiento general del sistema educativo crea en el apartado 3 del artículo 62 el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación que constituye "el órgano de la Administración General del Estado, responsable de la evaluación general del sistema educativo". La organización y funcionamiento de este organismo se regula mediante el Real Decreto N° 928/1993, de 18 de junio.

1) La educación infantil

1277. El Real Decreto N° 1333/1991, de 6 de septiembre, por el que se establece el currículo de la educación infantil, constituye el desarrollo para la educación infantil, de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 4 de la Ley orgánica N° 1/1990 e integra lo establecido en el Real Decreto N° 1330/1991, de 6 de septiembre, por el que se establecen los aspectos básicos del currículo de la educación infantil. Por su parte, las programaciones que realicen los profesores de educación infantil "incluirán, en su caso, adaptaciones curriculares dirigidas a los alumnos con necesidades educativas especiales" (art. 10).

1278. La educación infantil, que corresponde a menores de 6 años, tiene en España carácter voluntario, pero la Ley orgánica N° 1/1990 exige que las administraciones aseguren un número de plazas suficiente para la escolarización de la población que lo solicite. Se divide en dos ciclos. El primero corresponde a los niños y niñas hasta los 3 años y el segundo hasta los 6. El artículo 10 de esta ley exige que la educación infantil sea impartida "por maestros con la especialización correspondiente". Además, el primer ciclo, dado que se atiende a niños menores de 3 años, deberá contar con otros profesionales, adecuadamente cualificados, para satisfacer plenamente las necesidades de niños y niñas de esta edad. La finalidad que se persigue, en la

educación infantil, consiste en desarrollar en los niños y niñas diferentes capacidades adecuadas a su edad, favoreciendo la integración en el entorno natural, familiar y social.

m) La educación primaria

1279. De acuerdo con el artículo 8 del Real Decreto N° 1344/1991, de 6 de septiembre, por el que se establece el currículo de la educación primaria:

"1. Los centros docentes concretarán y completarán el currículo de la educación primaria mediante la elaboración de proyectos curriculares de etapa, cuyos objetivos, contenidos, metodología y criterios de evaluación respondan a las necesidades de los alumnos.

2. Los proyectos curriculares de etapa deberán contener una adecuación de los objetivos generales de la etapa al contexto socioeconómico y cultural del centro y a las características del alumnado, criterios metodológicos de carácter general y decisiones sobre el proceso de evaluación".

1280. La educación primaria incluye seis cursos académicos, desde los 6 a los 12 años de edad y constituye parte de la enseñanza básica obligatoria y gratuita. En este nivel educativo los objetivos perseguidos, que se concretan en el artículo 12 de la Ley orgánica N° 1/1990 consisten en proporcionar a todos los niños y niñas una educación común "que haga posible la adquisición de los elementos básicos culturales, los aprendizajes relativos a la expresión oral, a la lectura, a la escritura y al cálculo aritmético, así como una progresiva autonomía de acción en su medio".

1281. Abarca tres ciclos de dos cursos académicos cada uno. Para pasar de un ciclo a otro se exige que el alumno haya superado los objetivos propuestos mediante un control adecuado del aprendizaje, que lleva a cabo a través de evaluaciones continuas. La programación de esta enseñanza se organiza en áreas obligatorias para los alumnos y tendrán "un carácter global e integrador", según dispone el artículo 14 de la citada Ley orgánica N° 1/1990. La educación primaria ha de ser impartida por maestros competentes en este modelo de educación, exigiendo además el artículo 16 de esta ley que "la enseñanza de la música, de la educación física, de los idiomas extranjeros" o de otras que se determinen se impartan por maestros especializados.

n) La educación secundaria

1282. La educación secundaria obligatoria abarca cuatro cursos académicos, entre los 12 y los 16 años de edad y se organizará en dos ciclos de dos años cada uno. Los alumnos se incorporarán a la educación secundaria obligatoria, tras haber cursado la educación primaria, en el año natural en el que cumplan 12 años de edad.

1283. La finalidad de la enseñanza en esta etapa se establece en el artículo 18 de la Ley orgánica N° 1/1990 y consiste en "... transmitir a todos los alumnos los elementos básicos de la cultura, formarles para asumir sus deberes y ejercer sus derechos y prepararles para su incorporación en la vida activa o para acceder a la formación profesional específica de grado medio o al bachillerato". La educación secundaria obligatoria ha de ser impartida por profesores que sean licenciados, ingenieros y arquitectos o tengan titulación equivalente. También se exige que los profesores estén en posesión de un título profesional de especialización didáctica, para cuya

obtención se establecen determinados requisitos con el fin de asegurar una formación docente adecuada del profesor.

1284. El Real Decreto N° 1345/1991, de 6 de septiembre, por el que se establece el currículo de la educación secundaria obligatoria constituye el desarrollo, para la educación secundaria obligatoria, de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 4 de la Ley orgánica N° 1/1990. Incorpora la obligación de las administraciones educativas de establecer los currículos de los distintos niveles educativos. Será de aplicación en el ámbito territorial de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia. El currículo establecido en el real decreto será de aplicación supletoria en las comunidades autónomas con competencia plena en materia de educación, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.3 de la Constitución.

1285. Según el artículo 17, "en la educación secundaria obligatoria podrán realizarse adaptaciones curriculares que se aparten significativamente de los contenidos y criterios de evaluación del currículo, dirigidas a alumnos con necesidades educativas especiales. Tales adaptaciones podrán consistir en la adecuación de los objetivos educativos, la eliminación o inclusión de determinados contenidos y la consiguiente modificación de los criterios e evaluación, así como en la ampliación de las actividades educativas de determinadas áreas curriculares. Las adaptaciones curriculares a las que se refiere este artículo tenderán a que los alumnos alcancen las capacidades generales propias de la etapa de acuerdo con sus posibilidades. Las adaptaciones curriculares citadas estarán precedidas, en todo caso, de una evaluación de las necesidades educativas especiales del alumno y de una propuesta curricular específica. El Ministerio de Educación y Cultura determinará las condiciones en las que los alumnos con necesidades educativas especiales que no obtengan el título de graduado en educación secundaria podrán acceder a una formación adaptada que les cualifique para su incorporación al mundo del trabajo".

De acuerdo con el artículo 18, "para los alumnos con más de 16 años podrán establecerse diversificaciones del currículo [... para que] los alumnos adquieran las capacidades generales propias de la etapa".

Por otra parte, "los alumnos que al término de la educación secundaria obligatoria hayan alcanzado los objetivos de la misma recibirán el título de graduado en educación secundaria que facultará para acceder al bachillerato y a la formación profesional específica de grado medio" (art. 19).

Para los alumnos que, habiendo cumplido al menos los 16 años, no hubieran alcanzado los objetivos de la educación secundaria obligatoria, "se organizarán programas específicos de garantía social, con objeto de proporcionarles una formación básica y profesional que les permita incorporarse a la vida activa o proseguir estudios..." (art. 20).

1286. Por lo que se refiere a los procesos de orientación educativa, el artículo 11 establece que:

"1. La función tutorial y orientadora que forma parte de la función docente se desarrollará a lo largo de toda la etapa.

2. El profesor tutor de un grupo de alumnos tendrá la responsabilidad de coordinar tanto la evaluación cuanto los procesos de enseñanza y de aprendizaje, así como la función de orientación personal de los alumnos, con el apoyo, en su caso, de los servicios de orientación del centro.

3. La orientación educativa será especialmente atendida en el segundo ciclo de la etapa y reforzada en el último año con objeto de que los alumnos alcancen la preparación necesaria para realizar al final de esta etapa las opciones académicas y profesionales más acordes con sus capacidades e intereses."

o) Bachillerato

1287. El bachillerato forma parte de la educación secundaria, al que podrán acceder los alumnos que hayan obtenido el título de graduado en educación secundaria. La finalidad del bachillerato consiste en asegurar la formación general de los alumnos, así como su orientación y preparación para estudios superiores, tanto universitarios como de formación profesional y, en su caso, para que el joven pueda integrarse en la vida laboral. El bachillerato se extiende a lo largo de dos cursos académicos, desde los 16 a los 18 años.

1288. Se establecen, además, cuatro modalidades para el desarrollo del bachillerato: a) Artes; b) Ciencias de la naturaleza y de la salud; c) Humanidades; y d) Ciencias sociales.

1289. Aquellos alumnos que cursen satisfactoriamente los dos cursos que comprende el bachillerato obtienen el título de bachiller, título que faculta para acceder a la formación profesional de grado superior y a los estudios universitarios.

p) Formación profesional

1290. La Ley orgánica N° 1/1990 regula también la formación profesional orientada a capacitar al alumno en el desempeño de distintas profesiones, facilitándoles la participación en la vida activa de carácter laboral. La normativa que corresponde a este nivel de enseñanza se complementa con el Real Decreto N° 676/1993, de 7 de mayo, por el que se establecen directrices generales sobre los títulos y las correspondientes enseñanzas mínimas de formación profesional.

q) Acceso a la enseñanza superior

1291. En cuanto al acceso a la enseñanza superior, el apartado 2 del artículo 1 de la Ley orgánica N° 8/1985 establece el derecho de "todos a acceder a niveles superiores de educación, en función de sus aptitudes y vocación". Este precepto garantiza además que en ningún caso el acceso a las enseñanzas superiores se vea limitado por razones sociales, económicas o de otra índole, que afecten al alumno. Así, se afirma que el derecho a recibir enseñanza superior no estará "sujeto a discriminaciones debidas a la capacidad económica, nivel social o lugar de residencia del alumno". Asimismo, la Ley orgánica N° 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, afirma, en su artículo 25, que "el estudio en la universidad de su elección es un derecho de todos los españoles". El ejercicio de este derecho debe hacerse "en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico", puesto que debe acatarse la normativa correspondiente a los procedimientos establecidos de acceso a la universidad.

r) La orientación educativa

1292. El sentido de la orientación educativa y las funciones que los correspondientes servicios especializados han de desarrollar se enmarcan en el contexto general de la reforma educativa, que considera la orientación como un elemento inherente a la propia educación.

1293. La orientación debe entenderse como una tarea propia de todo el profesorado que debe ejercerse a través de la acción tutorial. Esta tarea es responsabilidad de todos los profesores, aunque en la etapa de educación secundaria esté asignada además a un profesor o profesora determinados para un grupo de alumnos concreto.

1294. Para desarrollar esa función orientadora/tutorial, se necesita una ayuda y un apoyo especializado que es el que se le asigna a determinados servicios o departamentos de orientación. Por otra parte, también existen algunas funciones y tareas especializadas relacionadas con la función orientadora en un sentido amplio, que tienen además un ámbito superior al de un centro escolar y que de igual forma se les asignan a tales servicios o departamentos de orientación.

1295. Las tareas de los servicios especializadas y los departamentos de orientación son la fundamentación psicopedagógica de las propuestas de escolarización de los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, o las relativas a planificación, desarrollo y evaluación de las adaptaciones significativas o diversificaciones del currículo para este alumnado. En otro plano están, por ejemplo, las tareas relativas a la orientación académica y profesional o las actividades para favorecer la colaboración de las familias con los centros escolares.

1296. En coherencia con este planteamiento, la orientación educativa "especializada" se estructura en torno a los equipos de orientación educativa y psicopedagógica (EOEP) que atienden las etapas de educación infantil y educación primaria, y los departamentos de orientación en centros de educación secundaria. Hay que señalar, no obstante, que existen departamentos de orientación en colegios de educación primaria (con carácter experimental y, de hecho, en proceso de transformación) y departamentos de orientación en colegios de educación especial.

1297. Los objetivos de estos servicios son:

- a) Capacitar progresivamente a los alumnos para su participación activa en la toma de decisiones que han de repercutir en su propio futuro.
- b) Coordinar los recursos educativos de la zona.
- c) Asesorar y apoyar técnicamente a los centros y a sus equipos docentes.
- d) Prevenir, detectar e intervenir en casos de niños y niñas con necesidades educativas especiales.

La orientación se realiza a través de una serie de actuaciones.

1298. Implantación y desarrollo de departamentos de orientación en los centros educativos de educación secundaria. Estos departamentos realizan varias actividades:

- a) Coordinación, apoyo y soporte técnico a las actividades de orientación y tutoría, así como participación en las actividades de evaluación que los profesores realizan con sus correspondientes grupos de alumnos;
- b) Colaboración en la elaboración del proyecto educativo y curricular de centro en sus diferentes aspectos y contenidos;
- c) Promoción de la cooperación entre familia y centro para una mejor eficacia en la educación;
- d) Apoyo a los elementos personalizadores de la educación: adaptaciones curriculares, programas de desarrollo, refuerzos o apoyos psicopedagógicos;
- e) Ayuda a los alumnos para conseguir una buena integración en el centro educativo y en el grupo de los compañeros, siendo sumamente necesaria, en los momentos de transición, llegada al centro o cambio de ciclos;
- f) Información, asesoramiento y orientación, de modo personalizado, al alumnado en toda opción que deban tomar ante distintas posibilidades educativas o profesionales;
- g) Intervención en toda clase de decisiones relativas a los alumnos y alumnas, principalmente en lo relativo a la promoción de un ciclo a otro y a los refuerzos educativos;
- h) Prevención de los posibles problemas de aprendizaje de los alumnos, ayudándoles a superarlos mediante los oportunos modos de intervención;
- i) Apoyo a la conexión del centro con el equipo de orientación educativa y psicopedagógica de la zona.

1299. Implantación y desarrollo de equipos de orientación educativa y psicopedagógica para educación infantil y educación primaria. Estos equipos realizan varias actividades:

- a) Colaboración con los centros de profesores y recursos y otras instituciones, en actividades de formación permanente relacionadas con la orientación y la intervención psicopedagógica;
- b) Apoyo a la colaboración e intercambio de experiencias entre centros;
- c) Evaluación psicopedagógica de los alumnos con necesidades educativas especiales;
- d) Elaboración, adaptación, distribución y/o divulgación de materiales e instrumentos psicopedagógicos;

- e) Asesoramiento y apoyo técnico a los centros y sus equipos docentes en:
 - i) La elaboración del proyecto educativo y curricular;
 - ii) La adecuada puesta en marcha de cambios organizativos y metodológicos;
 - iii) El diseño y puesta en marcha de los métodos y procesos de evaluación, tanto de alumnos como de procesos de enseñanza;
- f) Asesoramiento y asistencia al profesorado en su función orientadora y tutorial;
- g) Apoyo a la coordinación entre grupos de profesores de distinto nivel, ciclo, seminarios, departamentos e igualmente entre el centro y las familias de los alumnos;
- h) Cooperación en la mejora de los procesos de enseñanza aprendizaje, participando en la planificación de actividades docentes relacionadas con la organización de las aulas, agrupamiento de alumnos, diseño y realización de la recuperación y refuerzo pedagógico, adaptaciones curriculares, etc;
- i) Conocimiento de la población infantil de "riesgo" de la zona/provincia;
- j) Planificación de la prevención y detección temprana de niños con necesidades educativas especiales;
- k) Orientación e intervención en su caso, dando la respuesta más adecuada a sus necesidades;
- l) Conocimiento y establecimiento de canales de coordinación entre los servicios sociales, médicos y psicopedagógicos de la zona;
- m) Fomento del acercamiento entre la familia y la escuela;
- n) Colaboración y asesoramiento en la elaboración de las adaptaciones curriculares, entendidas éstas como aplicables a medidas de índole general, en el centro o aula, como a adecuaciones específicas que han de realizarse por un solo alumno;
- o) Participación en el diseño de materiales adaptados a las necesidades de los alumnos y de programas para la participación de las propias familias en la educación de los hijos.
- s) Las enseñanzas transversales

1300. En el marco de la Ley de ordenación general del sistema educativo, los reales decretos que han establecido los currículos de las distintas etapas educativas definen unas enseñanzas que deben estar presentes a través de las diferentes áreas. Se trata de la educación moral y cívica, la educación para la paz, la educación para la salud, la educación para la igualdad de oportunidades entre los sexos, la educación ambiental, la educación sexual, la educación del consumidor y la educación vial.

1301. La insistencia en que todos esos aspectos educativos han de estar presentes en la práctica docente confiere una nueva dimensión al currículo, que en ningún modo puede verse compartimentado en áreas aisladas, o desarrollado en unidades didácticas escasamente relacionadas entre sí, sino que aparece vertebrado por ejes claros de objetivos, de contenidos y de principios de construcción de los aprendizajes, que le dan coherencia y solidez. Algunos de esos ejes están constituidos por las citadas enseñanzas, que son, en realidad, dimensiones o temas recurrentes en el currículo, no paralelos a las áreas, sino transversales a ellas.

1302. Las enseñanzas o temas transversales impregnan, de hecho, el currículo establecido en sus distintas áreas hasta el punto de que carece de sentido que el profesorado se plantee si, en un momento dado del trabajo de aula, está desarrollando un área determinada o un tema transversal concreto. La impregnación es recíproca: los temas transversales están presentes en las áreas y éstas también se hallan presentes en los temas. Hablar de enseñanzas transversales, en consecuencia, no es introducir contenidos nuevos que no estén ya reflejados en el currículo de las áreas, sino organizar algunos de esos contenidos alrededor de un determinado eje educativo.

t) La disciplina escolar

1303. El ordenamiento educativo español se adecua a los preceptos contenidos en la Constitución española, y los artículos 10, 14 y 15 del texto constitucional garantizan el respeto a la dignidad de la persona, el derecho a la vida, a la integridad física y moral, así como la prohibición de toda clase de "penas o tratos inhumanos o degradantes", para todas las personas sin distinción. Por otra parte, las normas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución española, que establece el derecho a la educación, configuran un entramado jurídico que garantiza plenamente los derechos de los menores.

1304. Así, el artículo 6 de la Ley orgánica Nº 8/1985 del derecho a la educación, que enumera los derechos básicos de los alumnos, reconoce el derecho "a que se respete su integridad y dignidad personal".

1305. El Real Decreto Nº 732/1995 de 5 de mayo, que regula los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros escolares, al que ya nos hemos referido antes, establece en el artículo 17 que "todos los alumnos tienen derecho a que se respete su integridad física y moral y su dignidad personal, no pudiendo ser objeto, en ningún caso, de tratos vejatorios o degradantes". Y el artículo 43.2 b) de la misma norma prohíbe que se impongan a los alumnos "correcciones contrarias a la integridad física y a la dignidad personal del alumno".

1306. Los alumnos cuya conducta atente contra las normas de convivencia del centro escolar, podrán ser corregidos en el ámbito del propio centro, pero sólo de acuerdo con las sanciones previstas en el Real Decreto Nº 732/1995, de modo que se considerará ilegal cualquier otra sanción que se pretenda imponer a un alumno. Se prevé la corrección de las conductas contrarias a dichas normas, tanto si la actividad incorrecta se ha producido en el interior del recinto escolar, en actividades complementarias o extraescolares, como aquellas que, realizadas fuera del recinto escolar, estén directamente relacionadas con la vida escolar y afecten a otros miembros de la comunidad educativa.

1307. Las correcciones previstas en la reglamentación citada son las siguientes:

- a) Amonestación, que puede ser de carácter privado o por escrito;
- b) Comparecencia ante el jefe de estudios;
- c) Realización de trabajos específicos en horario no lectivo;
- d) Realización de tareas que contribuyan a la mejora y desarrollo de las actividades del centro o, si procede, dirigidas a reparar el daño causado a las instalaciones o al material del centro o a las pertenencias de otros miembros de la comunidad educativa;
- e) Suspensión del derecho a participar en las actividades extraescolares o complementarias del centro;
- f) Cambio de grupo del alumno por un plazo máximo de una semana;
- g) Suspensión de asistencia a determinadas clases por un plazo no superior a tres días. En caso de que se aplique esta corrección el alumno deberá realizar ciertos deberes o trabajos para que no se interrumpa su proceso educativo;
- h) Suspensión del derecho de asistencia al centro por un plazo máximo de tres días lectivos.

1308. A esta corrección se aplica también lo dispuesto anteriormente, con el fin de asegurar que no quede perjudicado el proceso de formación del alumno afectado.

1309. Las correcciones definidas en las letras d) a h) podrán imponerse para la corrección de conductas calificadas de "gravemente perjudiciales". Exclusivamente aplicable a la corrección de estas conductas se ha previsto también el cambio del alumno del centro, aunque garantizando al alumno que esté cursando enseñanza obligatoria un puesto escolar en otro centro docente. En definitiva, se configura el derecho del alumno a un control disciplinarlo exento de arbitrariedades, cuestión que afecta de modo directo al contenido esencial del derecho a la educación, pues carecería de sentido el ejercicio de este derecho constitucional, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, "... si luego fuese posible sancionar arbitrariamente a los alumnos dentro de los centros por supuestas faltas de disciplina cuya consecuencia última pudiera ser la expulsión del centro".

1310. Las conductas calificadas de "gravemente perjudiciales" para la convivencia del centro escolar exigen la previa instrucción de un expediente que ha de llevar a cabo un profesor del centro designado por el director, en el plazo de diez días desde que se tuvo conocimiento de los hechos que dan lugar a la corrección. La incoación de la apertura de expediente ha de comunicarse al menor y a sus padres, tutores o responsables, que tienen el derecho a recusar al instructor ante el director, cuando estimen que su actuación no será objetiva. En todo caso, debe darse audiencia al alumno menor de edad y a sus padres o tutores, gozando éstos y aquél, del derecho a ser informados en todo momento de las conductas que se imputan al alumno y de las sanciones previstas. En el plazo de un mes deberá acordarse por el consejo escolar del centro la resolución del procedimiento. Contra esta resolución puede interponerse recurso ordinario ante

el director provincial, a tenor de lo dispuesto en la Ley N° 30/1992, de 26 de diciembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del administrativo común. Además, la incoación de un expediente disciplinario debe comunicarse a los servicios de inspección técnica, así como su tramitación y resolución.

u) La evaluación de los alumnos

1311. Los alumnos de centros escolares tienen derecho a que su rendimiento escolar sea evaluado de modo objetivo. Para hacer posible este principio, el Real Decreto N° 732/1995 se dispone en el apartado 3 del artículo 13 que alumnos, profesores y padres o tutores, mantengan una comunicación fluida, de modo que en todo momento se conozca por parte de los alumnos y de sus padres o tutores, "el aprovechamiento académico de los alumnos y la marcha de su proceso de aprendizaje, así como las decisiones que se adopten como resultado de este proceso".

1312. Los alumnos -y los padres o tutores-, podrán reclamar las decisiones y calificaciones que se adopten al finalizar un ciclo o curso, como resultado del proceso de evaluación.

v) Cooperación internacional

1313. Por lo que se refiere a la cooperación internacional, el artículo 2 de la Ley orgánica N° 8/1985 y el artículo 1 de la Ley orgánica N° 1/1990 consideran, entre los objetivos de la actividad educativa, "la formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos".

1314. En cuanto a la participación de España en el fomento de la cooperación internacional en cuestiones de educación, hay que tener en cuenta que España forma parte de los organismos internacionales, especialmente de los dependientes de Naciones Unidas, cuyas funciones están directamente encaminadas a la educación en el mundo, como el caso de la UNESCO.

1315. En 1969, se integró en la UNESCO la Oficina Internacional de Educación (OIE) que organiza periódicamente la Conferencia Internacional de Educación, en la que participa España. También creado por la UNESCO en 1972 está el Centro Europeo de Enseñanza Superior, con sede en Bucarest, que tiene por objeto la cooperación en materia de educación, especialmente para facilitar la movilidad de estudiantes y profesores en la región europea. El Club del Roma, de naturaleza jurídica privada pero de indudable influencia en los organismos internacionales sobre la materia, está orientado a la mejora de las sociedades humanas, con un interés decidido en educación, especialmente en lo que se refiere a la calidad de la enseñanza y la interculturalidad.

1316. España ha ratificado las declaraciones, pactos o convenios internacionales que velan por la protección de los derechos humanos en el mundo, que incluyen preceptos relativos a la educación.

1317. En este sentido hay que destacar el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, que declara el derecho a la educación, considerando obligatoria y gratuita la instrucción elemental; el Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 20 de marzo de 1952, cuyo artículo 2 afirma que "a nadie se le puede negar el derecho a la instrucción"; la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la

enseñanza, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la UNESCO, que persigue la desaparición de las discriminaciones en materia educativa; y, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966, cuyo artículo 13 compromete a los Estados Partes a reconocer el derecho a la educación y a establecer una actividad pública educativa de modo que se obtenga la plena satisfacción del ejercicio de este derecho.

1318. Por otra parte, la adhesión de España a las Comunidades Europeas, mediante la firma del Tratado de Madrid de 12 de junio de 1985, representó la integración de España en las políticas educativas de la Comunidad. Por el Tratado de la Unión Europea se han transferido competencias en materias de educación, que ha llevado consigo que, tanto en acuerdos bilaterales con terceros países, como en aquellos acuerdos mixtos entre las Comunidades Europeas y terceros Estados, o bloques de Estados, (Acuerdos Europeos de Asociación con los Países de Europa Central y Oriental, Acuerdos Euromediterráneos, Acuerdo con el MERCOSUR y otros), España participe de unos objetivos y orientaciones comunes en materia educativa, con la finalidad prioritaria de promover la educación en sociedades desfavorecidas o en desarrollo.

1319. Ver también el capítulo I.J.

2. Medidas de ámbito autonómico

1320. La ordenación del sistema educativo en las comunidades autónomas que tienen transferidas las competencias en materia educativa y en las que la gestión del mismo depende todavía del Ministerio de Educación y Cultura, se atiene básicamente a lo establecido en la normativa vigente citada anteriormente, y en especial en la Ley orgánica N° 1/1990, si bien las comunidades autónomas han realizado desarrollos y adaptaciones de la misma a las características propias del territorio que gestionan, tanto en el sistema público como en los conciertos con centros privados.

1321. La garantía del derecho fundamental a la educación está expresamente aludida en las leyes de infancia que se han citado en los capítulos precedentes, tanto para los niños y adolescentes en general, como para los que están en situaciones de riesgo o desamparo y bajo la protección de la administración autonómica, como ya se expuso en el apartado F del capítulo V.

1322. Las mismas leyes comprometen a la administración autonómica, educativa y municipal en los esfuerzos coordinados para asegurar a todos los niños y adolescentes, de acuerdo con los principios de coeducación, no discriminación, participación en la igualdad de oportunidades, y de acuerdo con los principios comentados en los capítulos III y IV del informe.

1323. Los objetivos son:

- a) La escolarización para la enseñanza primaria y secundaria obligatorias;
- b) La formación profesional reglada;
- c) Combatir el absentismo escolar;

- d) Detectar y denunciar desde el sistema escolar la existencia de situaciones de riesgo o desamparo de los menores escolarizados (malos tratos, abandono, malos hábitos higiénicos o de salud y drogodependencias);
- e) Asegurar los recursos necesarios para la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales, con particular atención a la integración de los alumnos con minusvalías;
- f) Compensar otras circunstancias difíciles a través de programas de garantía social para adolescentes mayores de 16 años que han concluido el período de escolaridad obligatoria sin haber alcanzado los objetivos de la enseñanza obligatoria y se encuentran sin titulación y con dificultades para la inserción ocupacional. En estos programas se trata de profundizar en las destrezas y conocimientos lingüísticos y científicos que posibiliten una mayor autonomía personal y cultural y, en su caso, la reinserción en el sistema educativo, así como la incorporación a la vida activa mediante la adquisición de las técnicas y conocimientos básicos de un oficio profesional. En algunas comunidades autónomas se está prestando una especial atención a la autonomía e independencia personal y a la inserción sociolaboral de los menores que alcanzan la mayoría de edad y continúan residiendo en los centros de protección de la comunidad autónoma;
- g) Lograr la integración socioescolar de menores afectados por medidas judiciales o en situación de alto riesgo con medidas de intervención familiar, apoyo escolar y capacitación personal, con la colaboración de los juzgados de menores;
- h) Asegurar la continuidad de la educación de los niños y adolescentes hospitalizados, a través de las aulas hospitalarias;
- i) Asegurar la continuidad de la educación de los hijos de familias que se dedican a tareas agrícolas de temporada o a profesiones itinerantes.

1324. Existen en varias comunidades autónomas medidas específicas que tienen el objetivo de prevenir y compensar la desigualdad en el inicio de la escolaridad de niños en edad preescolar que, por razones socioeconómicas, culturales o geográficas, no están todavía escolarizados. Son programas de educación infantil en la familia, "Preescolar desescolarizado" o "Preescolar en casa", en los cuales los niños de 0 a 3 años son atendidos por profesores itinerantes. Algunos de estos programas, como es el caso de "*Preescolar na casa*" de Galicia, dirigido a niños de menos de 3 años y a sus familias que viven en zonas con carencias socioculturales, se iniciaron ya en la década de los setenta y, en el caso de Galicia, cuenta con el apoyo de emisiones periódicas en la cadena de televisión autonómica.

1325. Algunas comunidades autónomas prestan una atención especial a las escuelas rurales con el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza de los alumnos que viven en zonas rurales a través de programas educativos adaptados a las características de esas zonas.

1326. Existe el objetivo en las comunidades autónomas de lograr la plena escolarización de los niños y niñas entre 3 y 5 años, ofertando plazas suficientes para ello en el sistema público y favoreciendo la creación de centros de educación infantil, en colaboración con la Administración General del Estado y las administraciones locales.

1327. Las comunidades autónomas bilingües aseguran el derecho de los alumnos a acceder a la enseñanza en el idioma de la comunidad autónoma, cooficial con el castellano. Tanto el castellano como las lenguas propias pueden ser idiomas vehiculares en diversas proporciones y en todos los casos son materia obligada de estudio, de acuerdo con las leyes de normalización lingüística que regulan la enseñanza de la lengua de la comunidad autónoma en las enseñanzas de régimen general de los niveles no universitarios.

1328. Algunas comunidades autónomas con competencias en materia educativa desarrollan programas de enseñanza a distancia dirigidos a alumnos que, por diferentes causas, no pueden asistir con regularidad a un centro ordinario de educación básica o de bachillerato.

3. Medidas de las organizaciones sociales

1329. Ver también epígrafes G y K, capítulo I, y apartados A y D, capítulo III. Como ya se expuso en el capítulo V, las organizaciones sociales que colaboran con la administración en la atención residencial de menores bajo protección por situación de desamparo garantizan la escolarización de los menores atendidos en los centros del entorno y su preparación para la inserción laboral.

1330. Varias organizaciones de la Plataforma realizan en colaboración actividades vinculadas al ámbito educativo:

- a) Acuerdos con el Ministerio de Educación y Cultura para el reconocimiento oficial de la formación impartida en los programas de "Educación para el desarrollo";
- b) Elaboración de material educativo en colaboración con la Asociación Secretariado General Gitano en un programa para trabajar la tolerancia y el respeto a la diversidad en la educación secundaria obligatoria;
- c) Elaboración de material educativo sobre educación en valores;
- d) Programa "Cine y educación en valores".

1331. Dos de las organizaciones de la Plataforma colaboran desde el año 1995 en el desarrollo de un programa de atención socioeducativa domiciliaria para niños y niñas enfermos de larga duración y con carencias sociales, económicas y culturales, subvencionado por el Ministerio de Educación y Cultura y el de Trabajo y Asuntos Sociales. El objetivo de este programa es paliar la falta de escolarización de los niños y niñas que por estar enfermos no pueden ir a clase o que por proceder de un medio familiar de bajo nivel de renta, por su origen geográfico o por cualquier circunstancia, parten de una desigualdad inicial para acceder a la educación obligatoria y progresar en los niveles posteriores.

1332. Una de las organizaciones de la Plataforma desarrolla, en colaboración con otras organizaciones no gubernamentales y con las administraciones española y del país receptor, una intensa actividad de cooperación internacional relacionada con el fomento del derecho a la educación y a la salud, con 13 proyectos en América Latina y el Caribe y un proyecto en Marruecos, que incluyen la dotación de infraestructuras y equipamientos escolares, dotación de material escolar, actividades de mejora del estado de salud y de la calidad de vida, dotación de agua potable y saneamiento, proyectos de innovación educativa.

1333. La Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos (CEAPA) realiza en la amplia red de asociaciones que integra en toda España, numerosas actividades vinculadas a su participación en los consejos escolares y en las comisiones de disciplina y convivencia de todos los centros educativos, apoyo en la gestión de actividades extraescolares, campañas en defensa de la escuela pública y para la ampliación de la red pública de servicios de atención a la infancia de 0 a 3 años, desarrollo de un programa de educación para el ocio, desarrollo de un programa de escuela de padres, investigaciones sobre el rendimiento escolar.

B. Los objetivos de la educación (artículo 19)
(Párrafos 112 a 116 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

1334. En el apartado A de este mismo capítulo se aporta abundante información acerca de los objetivos de la educación.

1335. Por otra parte, la Constitución española establece en el apartado 2 del artículo 27 que "la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y los derechos y libertades fundamentales".

1336. Siguiendo la línea establecida por la Constitución, la Ley orgánica N° 8/1985 de derecho a la educación, en el artículo 2, y la Ley orgánica N° 1/1990 de ordenación general del sistema educativo, en el artículo 1, establecen los fines de la actividad educativa, que se orientan según el artículo 29 de la Convención. En efecto, ambas leyes orgánicas consideran como fines del ordenamiento educativo español, "la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia". El sistema educativo se ha de orientar a "la preparación para participar activamente en la vida social y cultural", y ha de perseguir "la formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos", respetando "la pluralidad lingüística y cultural de España".

1337. Además, el artículo 2 de la Ley orgánica N° 1/1990 hace hincapié en los principios que deben presidir la actividad educativa.

1338. Entre los principios enumerados en dicho precepto se incluye "la formación personalizada" del alumno, de modo que quede asegurada una educación "integral en conocimientos, destrezas y valores morales de los alumnos en todos los ámbitos de la vida, personal, familiar, social y profesional". Además se garantiza la participación y colaboración de padres o tutores en el proceso educativo de los niños; se reiteran los principios de igualdad y no discriminación; se fomentarán los hábitos de comportamiento democrático; la participación de

los alumnos en "los procesos de enseñanza y aprendizaje, de los centros docentes y de los diversos elementos del sistema"; y, por último, hay que señalar la importancia de la consideración que se establece a la "relación con el entorno social, económico y cultural".

1339. Todos estos principios se desarrollan posteriormente en la correspondiente regulación reglamentaria del currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, así como en las enseñanzas transversales de modo que su aprendizaje y maduración se acomoden a la edad de los niños y de su etapa de aprendizaje, como ya hemos visto en el apartado A de este capítulo.

1340. El artículo 2 del Real Decreto N° 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación primaria establece que, entre los objetivos que los alumnos han de alcanzar a lo largo de la educación primaria están:

"Comprender y producir mensajes (...) en castellano y, en su caso, en la lengua propia de la comunidad autónoma.

Actuar con autonomía en las actividades habituales y en las relaciones de grupo...

Colaborar en la planificación y realización de actividades en grupo...

Establecer relaciones equilibradas y constructivas con las personas (...), comportarse de manera solidaria, reconociendo y valorando críticamente las diferencias de tipo social y rechazando cualquier discriminación basada en diferencias de sexo, clase social, creencias, raza y otras características individuales y sociales.

Comprender y establecer relaciones entre hechos y fenómenos del entorno natural y social, y contribuir activamente, en lo posible, a la defensa, conservación y mejora del medio ambiente".

Conocer el patrimonio cultural, participar en su conserva y mejora y respetar la diversidad lingüística y cultural como derecho de los pueblos e individuos..."

Conocer y apreciar el propio cuerpo y contribuir a su desarrollo, adoptando hábitos de salud y bienestar..."

1341. Estos son asimismo objetivos de la educación secundaria obligatoria (artículo 4 del Real Decreto N° 1345/1991, de 6 de septiembre, por el que se establece el currículo de la educación secundaria obligatoria), haciéndose en este caso más explícito el objetivo de "analizar los mecanismos y valores que rigen el funcionamiento de las sociedades, en especial los relativos a los derechos y deberes de los ciudadanos..."

1342. El desarrollo de la educación ambiental en el sistema educativo como enseñanza transversal que contribuye a organizar el eje educativo del respeto al medio ambiente tiene el objetivo de que los alumnos adquieran una conciencia del medio ambiente global, se sensibilicen hacia él, realicen experiencias, desarrollen valores, intereses y preocupación por el medio ambiente, y participen activamente en su mejora y protección.

1343. Por lo que se refiere a la participación y el asociacionismo de los alumnos, se ha proporcionado información en el capítulo IV.

1344. La Constitución española, en el apartado 6 del artículo 27, reconoce la libertad de creación de centros docentes a las personas físicas y jurídicas. El Tribunal Supremo ha reconocido que esta libertad constituye una manifestación primaria de la libertad de enseñanza que garantiza el apartado 1 del artículo 27 de la Constitución española, pues supone la inexistencia de un monopolio estatal docente y la existencia de un pluralismo educativo. La Ley orgánica N° 8/1985 de derecho a la educación reafirma este derecho, aunque lo circunscribe a las personas de nacionalidad española.

1345. Se prohíbe, además, en el apartado 2 del artículo 21 de la citada ley, que sean titulares de centros privados "personas que presten servicios en la administración educativa, estatal o local". La prohibición señalada se extiende también a quienes tengan antecedentes penales por delitos dolosos y a las personas físicas y jurídicas a las que se les haya privado expresamente del ejercicio de este derecho por sentencia judicial firme. Tampoco podrán ser titulares de centros "las personas jurídicas en las que las personas incluidas en los apartados anteriores desempeñen cargos rectores o sean titulares de 20% o más del capital social". En lo que se refiere a la prohibición de crear centros docentes a personas que presten servicios en la administración, las razones se basan en la objetividad de la actuación administrativa, garantizada en el artículo 103 del texto constitucional, que debe evitar los conflictos entre el interés de la administración pública y el de los particulares. Las demás restricciones en la creación de centros educativos se fundamenta en la protección de los derechos de los menores, de modo que en caso de conflicto de derechos, siempre prevalezca el del niño.

1346. Por otra parte, la libertad de creación de centros se extiende tanto a la creación de centros que impartan enseñanzas que se integren en el sistema educativo y, en consecuencia, otorguen títulos de validez oficial, como a centros de enseñanzas no regladas. La diferencia entre ambos tipos de centros es muy importante, pues en los primeros se ejerce un control de la administración educativa, que garantiza el disfrute del derecho a la educación, según se configura en el sistema educativo español, y el respeto a los demás derechos de los menores que reciben enseñanza en dichos centros. Por esta razón, la apertura de los centros docentes privados está sometida a autorización administrativa, que se otorgará cuando cumplan los requisitos mínimos exigidos por la normativa correspondiente. En este sentido, el apartado 2 del artículo 14 de la Ley N° 8/1985 establece que los requisitos mínimos estarán referidos a la "titulación académica del profesorado, relación numérica alumno-profesor, instalaciones docentes y deportivas y número de puestos escolares". Se exige, además, que todos los centros docentes, públicos y privados, tengan una denominación específica y sean inscritos en un registro dependiente de la correspondiente administración educativa que, en todo caso, deberá dar cuenta de los asientos registrales al ministerio.

1347. El preámbulo de la Ley N° 8/1985 considera que la libertad de enseñanza "ha de entenderse en un sentido amplio y no restrictivo, como el concepto que abarca todo el conjunto de libertades y derechos en el terreno de la educación. Incluye, sin duda, la libertad de crear centros docentes y de dotarlos de un proyecto educativo propio". Y, el artículo 22 de la ley garantiza a los centros privados libertad para establecer su propio carácter, en el marco de la Constitución española y siempre que respeten los derechos que la propia ley reconoce a profesores, padres y alumnos. La Constitución española y el respeto a los derechos de todos los

miembros de la comunidad educativa constituye, por tanto, un límite a la libertad de creación de centros, límite impuesto por la propia Constitución española en el apartado 6, que exige "el respeto a los principios constitucionales". Esta restricción garantiza que se observe el ordenamiento educativo y, en consecuencia, que todos los sectores afectados, alumnos, padres y profesores, gocen de los derechos reconocidos en la Constitución española y la legislación. Especialmente, los poderes públicos deben avalar que los niños y las niñas gocen de los derechos de los que son titulares y que reconoce el ordenamiento jurídico, especialmente la Constitución española y la Convención sobre los Derechos del Niño.

1348. El artículo 7 del Real Decreto N° 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley orgánica N° 7/1995 de derechos y libertades de los extranjeros en España establece que:

"Los extranjeros tendrán derecho a la educación y libertad de enseñanza, así como a la creación y dirección de centros docentes ateniéndose a lo dispuesto por la legislación que regula estas materias, teniendo en cuenta las previsiones contenidas en los tratados internacionales suscritos por España y, en su defecto, atendiendo al principio de reciprocidad."

2. Medidas de ámbito autonómico

1349. Ver apartado A de este mismo capítulo.

C. Tiempo libre y actividades culturales (artículo 31)
(Párrafos 117 y 118 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

1350. Ver también epígrafe IV.G del informe.

1351. El apartado 1 del artículo 7 de la Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil declara que "los menores tienen derecho a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno". Las administraciones públicas, por otra parte, "deberán tener en cuenta las necesidades del menor [...], especialmente en materia de control sobre productos alimenticios, consumo, vivienda, educación, sanidad, cultura, deporte, espectáculos, medios de comunicación, transportes y espacios libres en las ciudades [...], tendrán particularmente en cuenta la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios, en los que permanecen habitualmente niños y niñas, en lo que se refiere a sus condiciones físicoambientales, higienicosanitarias y de recursos humanos y a sus proyectos educativos, participación de los menores y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos" (art. 11).

1352. Existe una amplia normativa que regula otros aspectos del tiempo libre y de las actividades culturales en las que está implicada la infancia y que fue comentada en el informe inicial de España.

1353. La policía de espectáculos públicos y actividades recreativas es competencia de las comunidades autónomas. En el nivel estatal, y en los casos en que la comunidad autónoma todavía no ha legislado, sigue en vigor el Real Decreto N° 2816/1982 que, en su artículo 60, establece que:

"1. Queda prohibida la entrada y permanencia de menores de 16 años en las salas de fiesta, discotecas, salas de baile, en los espectáculos o recreos públicos clasificados, genérica o específicamente por el Ministerio de Cultura, para mayores de 16 años y, en general, en cualesquiera lugares o establecimientos públicos en los que pueda padecer su salud o su moralidad, sin perjuicio de otras limitaciones de edad que establezcan normas especiales, en materias de la competencia de los distintos departamentos ministeriales o, en su caso, de las comunidades autónomas.

2. A los menores de 16 años que accedan a los establecimientos, espectáculos o recreos no incluibles en la prohibición del apartado anterior, no se les podrá despachar ni se les permitirá consumir ningún tipo de bebida alcohólica.

3. Los dueños, encargados o responsables de los establecimientos, espectáculos o recreos a que se refiere el párrafo 1, por sí o por medio de sus porteros o empleados, deberán impedir la entrada en los mismos a los menores de 16 años y proceder a su expulsión cuando se hubieren introducido en ellos requiriendo, en caso necesario, la intervención de los agentes de la autoridad.

4. Las personas señaladas en el párrafo anterior, que tuviesen duda sobre la edad de los menores que pretendan acceder o hayan tenido acceso a los referidos establecimientos, espectáculos o recreos, deberán exigirles la presentación de su Documento Nacional de Identidad como medio de acreditar aquélla.

5. En los locales o establecimientos a que se refiere el presente artículo, deberán figurar letreros colocados en sitios visibles del exterior, como taquillas y puertas de entrada, así como en el interior de los mismos, con la leyenda: "prohibida la entrada de menores de 16 años". Esta misma prohibición deber figurar también expresa en los carteles, folletos, programas o impresos de propaganda de los referidos establecimientos, espectáculos o recreos."

1354. En su artículo 61 establece que:

"Salvo en los casos de fiestas, verbenas o atracciones populares, queda terminantemente prohibido el acceso a todo establecimiento público o local de espectáculos o recreos públicos, durante las horas nocturnas a los menores de 16 años que no vayan acompañados de personas mayores responsables de su seguridad y moralidad aunque el espectáculo o actividad fuese apto para ellos, debiendo aplicarse también a este supuesto las normas contenidas en los párrafos 3 y 4 del artículo anterior."

1355. El Real Decreto N° 192/1988, de 4 de marzo, sobre limitaciones en la venta y uso del tabaco para protección de la salud de la población, establece en su artículo 5 que:

"1. Se prohíbe vender o entregar a los menores de 16 años labores de tabaco así como productos que le imiten o induzcan al hábito de fumar y sean nocivos para la salud. En los puntos de venta se instalarán carteles que recuerden la vigencia de esta prohibición.

2. Se prohíbe a los menores de 16 años el uso de máquinas automáticas de venta de tabaco, responsabilizándose de esta prohibición el titular del establecimiento donde estén situadas aquéllas."

1356. La Ley N° 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las salas especiales de exhibición cinematográfica, la filmoteca española y las tarifas de las tasas de doblaje, en su artículo 1, establece que:

"Las películas de carácter pornográfico o que realicen apología de la violencia serán calificadas como películas X por resolución del Ministro de Cultura, previo informe de la Comisión de Calificación, y se exhibirán exclusivamente en salas especiales, que se denominarán salas X. En dichas salas no podrá proyectarse otra clase de películas y a ellas no tendrán acceso, en ningún caso, los menores de 18 años."

1357. La Ley N° 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva N° 89/552/CEE, sobre televisión, en su artículo 11 establece que:

"La publicidad de bebidas alcohólicas debe respetar lo dispuesto al efecto en la Ley general de publicidad N° 34/1988, de 11 de noviembre, y los siguientes principios:

a) No podrá estar dirigida específicamente a las personas menores de edad, ni en particular presentar a los menores consumiendo dichas bebidas;

b) No deberá asociar el consumo de alcohol a una mejora del rendimiento físico o a la conducción de vehículos, ni dar la impresión de que el consumo de alcohol contribuye al éxito social o sexual, ni sugerir que las bebidas alcohólicas tienen propiedades terapéuticas o un efecto estimulante o sedante, o que constituyen un medio para resolver conflictos;

c) No deberá estimular el consumo inmoderado de bebidas alcohólicas u ofrecer una imagen negativa de la abstinencia o de la sobriedad, ni subrayar como cualidad positiva de las bebidas su alto contenido alcohólico."

1358. El artículo 16 sobre protección de los menores frente a la publicidad establece que:

"La publicidad por televisión no contendrá imágenes o mensajes que puedan perjudicar moral o físicamente a los menores. A este efecto, deberá respetar los siguientes principios:

- a) No deberá incitar directamente a tales menores a la compra de un producto o de un servicio explotando su inexperiencia o su credulidad, ni a que persuadan a sus padres o tutores, o a los padres o tutores de terceros, para que compren los productos o servicios de que se trate;
- b) En ningún caso deberá explotar la especial confianza de los niños en sus padres, profesores u otras personas;
- c) No podrá , sin un motivo justificado, presentar a los niños en situaciones peligrosas."

1359. Por el artículo 17:

"1. Las emisiones de televisión no incluirán programas ni escenas o mensajes de cualquier tipo que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, ni programas que fomenten el odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

2. La emisión de programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en todo caso, de aquellos que contengan escenas de pornografía o violencia gratuita sólo podrá realizarse entre las 22.00 horas y las 6.00 horas y deberá ser objeto de advertencia sobre su contenido por medios acústicos y ópticos.

Lo así dispuesto será también de aplicación a los espacios dedicados a la promoción de la propia programación."

1360. El objeto del artículo 54 de la Orden de 9 de enero de 1991 por la que se establecen programas de actuación en favor de los emigrantes es:

"Facilitar a los descendientes de emigrantes españoles residentes en el extranjero el contacto con la realidad española y la comunicación con otros jóvenes españoles residentes en España, mediante su participación en determinadas colonias de vacaciones en este país.

Favorecer la integración de los descendientes de emigrantes españoles residentes en el extranjero en las sociedades de acogida, mediante la convivencia en España durante el desarrollo de las colonias con otros jóvenes naturales de dichas sociedades."

Programas de tiempo libre y de promoción de la calidad de vida

1361. Estos programas, financiados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, son realizados por organizaciones no gubernamentales, y pretenden promover el desarrollo personal y social de los niños y adolescentes y de sus familias, fundamentalmente a través de actividades de animación del tiempo libre que favorezcan la participación social y que se encuadren en la estructura de servicios estables.

1362. Los niños y adolescentes a los que se dirigen los programas deben proceder de zonas y familias desfavorecidas socialmente. Las actividades, campamentos, albergues de verano y otros servicios de tiempo libre, contribuyen a fomentar el apoyo y la integración de niños y familias en

dificultad social, y especialmente de los colectivos siguientes: minorías étnicas, personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales, refugiados e inmigrantes, niños hospitalizados, internados en centros de menores o residentes en prisiones.

2. Medidas de ámbito autonómico

1363. Declaraciones equivalentes a las que incluye la Ley Nº 1/1996 citada antes, se contienen en las Leyes autonómicas de infancia, en lo que se refiere al derecho del niño al descanso y al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas así como a la libre participación en las manifestaciones culturales y artísticas.

1364. En estas leyes, las administraciones autonómicas se comprometen, como principio rector de la acción administrativa en materia de menores, a fomentar, con la participación de la administración local y las organizaciones no gubernamentales:

- a) El acceso a los bienes y medios culturales de la comunidad, promoviendo el conocimiento y participación en sus valores, historia, lengua y tradiciones;
- b) La creación de secciones pedagógicas con recursos didácticos adecuados en los museos, bibliotecas, y otras instituciones similares;
- c) El juego como parte de la actividad cotidiana, así como que los juguetes se adapten a las necesidades de los menores a que vayan destinados y al desarrollo psicomotor de cada etapa evolutiva;
- d) La práctica del deporte y otras actividades de ocio y tiempo libre, tanto en el medio escolar como a través de la acción comunitaria;
- e) El desarrollo del asociacionismo infantil y juvenil para el ocio;
- f) La reserva de suelo para uso de los menores y su equipamiento en el planeamiento urbanístico;
- g) La peatonalización de los espacios circundantes a los centros escolares y de aquellos otros de uso frecuente por los menores, garantizándose el acceso a los mismos sin peligro;
- h) La creación y disposición de espacios diferenciados para el uso de los menores, dotándoles del mobiliario urbano adecuado, con garantía de las condiciones de seguridad y considerando especialmente las dificultades de movilidad de los menores discapacitados."

1365. En este sentido, alguna comunidad autónoma ya ha regulado de forma expresa las condiciones de seguridad de los elementos de juego y de los parques infantiles.

1366. En los planes de infancia y de juventud que las comunidades autónomas desarrollan, y a los que se ha hecho referencia en el capítulo I, se incluyen actividades culturales, deportivas y recreativas.

1367. Los centros de información juvenil juegan un importante papel en el acceso de los niños y adolescentes a estas actividades.

1368. En el fomento de estas actividades educativos, culturales, recreativos, de ocio y tiempo libre por parte de la administración, algunas comunidades autónomas subrayan su importancia en la prevención y erradicación de la marginación infantil y para evitar situaciones sociales de riesgo para la formación de los menores.

1369. Las escuelas de animación infantil y juvenil de tiempo libre existentes en las comunidades autónomas contribuyen a la formación de monitores y directores de actividades de tiempo libre.

1370. En algunas de las leyes autonómicas de infancia se establece asimismo la prohibición de algunas actividades que se consideran perjudiciales para su desarrollo:

- a) Practicar deportes cuyo reglamento contemple la producción de daños físicos para cualesquiera de los participantes;
- b) Participar en publicidad de actividades o productos prohibidos a los menores;
- c) Utilizar máquinas de juego con premios en metálico;
- d) Adquirir y consumir tabaco y bebidas alcohólicas;
- e) El uso de las máquinas recreativas que inciten a la violencia o contengan juegos violentos;
- f) La entrada en los establecimientos:
 - i) dedicados especialmente a la expedición de bebidas alcohólicas, salvo que vayan acompañados de sus padres, tutores o guardadores;
 - ii) bingos, casinos, locales de juegos de suerte, envite o azar, y aquellos en que se utilicen máquinas de juego con premios en metálico;
 - iii) los que desarrollen actividades o espectáculos violentos, pornográficos o con otros contenidos perjudiciales para el correcto desarrollo de su personalidad;
 - iv) los que celebren competiciones o espectáculos deportivos cuyo reglamento contemple la producción de daños físicos para cualesquiera de los participantes."

1371. En varias comunidades autónomas hay actualmente un debate abierto acerca de la reglamentación del acceso de niños y adolescentes a combates de boxeo y corridas de toros.

1372. En el desarrollo de estas actividades, se observa una preocupación por promover en los menores el conocimiento del idioma propio de su comunidad autónoma.

1373. Por lo que se refiere a la participación de los menores en los medios de comunicación social, especialmente en la televisión, si bien los poderes públicos tienen encomendada la tarea

de fomentar la participación social y cultural de los menores incluso mediante espacios en los medios de comunicación social, existe también una normativa autonómica que trata de asegurar que esta participación no suponga una colisión con otros derechos del menor, fundamentalmente con el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen.

1374. La asistencia y participación de menores en espectáculos públicos también ha sido regulada recientemente por diversas normas legales de ámbito autonómico en ejercicio de competencias propias de la comunidad autónoma en la materia.

3. Medidas de las organizaciones sociales

1375. Ver en el apartado A del capítulo III información sobre los programas de ocio y tiempo libre y en el apartado A de este capítulo VII sobre el programa de atención socioeducativa domiciliaria, en el cual se realizan actividades de ocio y tiempo libre individuales o colectivas.

1376. Una de las organizaciones de la Plataforma ha mostrado un especial interés por la prevención de accidentes en las áreas de juegos infantiles y ha colaborado en el informe que recientemente ha presentado la Oficina del Defensor del Pueblo sobre ese asunto, llamando la atención sobre la existencia de un vacío normativo en la regulación de las condiciones de seguridad de los elementos de juego, realizando una intensa campaña de seguimiento, canalizando las quejas formuladas por los usuarios e instando a los ayuntamientos a la corrección de las anomalías detectadas.

VIII. MEDIDAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL

A. Los niños en situaciones especialmente difíciles

1. Los niños refugiados (artículo 22) (Párrafos 119 a 121 (CRC/C/58))

1377. Ver también los capítulos II y III.A.

1378. Los menores solicitantes de asilo son considerados dentro de la categoría de "grupos vulnerables de población" y sus solicitudes son consideradas conforme a las directrices contenidas en las recomendaciones internacionales que les atañen. Ello incluye la designación de tutor, la vigilancia de la tutela por el ministerio fiscal y el acceso a las prestaciones sociales adecuadas para su persona.

1379. Como ya se expuso en el epígrafe III.A de este informe, cuando los menores acceden al territorio español en compañía de alguno de sus progenitores, se acogen a la "extensión familiar del asilo" prevista por el artículo 10 de la Ley Nº 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, la cual dispone que se les conceda asilo por extensión a los ascendientes y descendientes -menores dependientes- en primer grado del refugiado, así como a su cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad y convivencia.

1380. Por ello, en lo referente a los menores extranjeros incluidos en la solicitud de asilo de sus padres, y de acuerdo con los artículos 11, 12 y 15 del Real Decreto Nº 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley Nº 5/1984, la presentación de la solicitud por estos menores supone su permanencia provisional (o su entrada en España si

los niños no han acompañado a los padres desde un principio), la fundamental garantía de la no devolución ni expulsión al país de persecución, y cuando los progenitores carezcan de medios económicos suficientes, los beneficios de los servicios sociales, educativos y sanitarios facilitados por las administraciones públicas competentes.

1381. En cuanto a los menores refugiados o asilados, por haberse resuelto favorablemente la solicitud de sus padres, en la que se encontraban incluidos debido a la citada figura de "extensión familiar", el Reglamento de aplicación de la Ley N° 5/1984, en su artículo 29.2, establece la obligación de la autoridad competente de expedirles un documento de identidad que habilite "al refugiado y a los dependientes o familiares a quienes se haya reconocido la extensión familiar para residir en España y desarrollar actividades laborales". Por supuesto, como en el caso de los solicitantes de asilo, si el refugiado no tuviera trabajo o medios económicos para atender sus necesidades o las de su familia (artículo 30 del reglamento), podrá beneficiarse de los servicios sociales, educativos y sanitarios prestados por las administraciones públicas competentes (artículo 15.1 del reglamento).

1382. El artículo 15.4 de este reglamento se refiere expresamente a los niños solicitantes de asilo, y dispone que los menores solicitantes de asilo serán representados por su tutor legal durante la tramitación de sus expedientes y que las solicitudes de asilo deberán tramitarse en conformidad con los convenios y recomendaciones internacionales aplicables al menor solicitante de asilo. Aparte de esto, no existen referencias específicas en nuestra legislación de asilo a los supuestos de niños solicitantes de asilo ni se ha creado un procedimiento de asilo que recoja las peculiaridades de la situación en relación con la población infantil.

1383. Sin embargo, los casos de solicitantes de asilo menores de edad quedan contemplados por el régimen general de menores en situación de desamparo descrito en el Real Decreto N° 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley orgánica N° 7/1985, de 1° de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

1384. El artículo 12 del real decreto se remite a la propia Convención y hace especial referencia al derecho de dichos niños a la educación, a la asistencia sanitaria y a las demás prestaciones sociales tal y como dispone la Convención y la Ley orgánica N° 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.

1385. El Real Decreto N° 155/1996 establece en su artículo 13 que:

- a) Cuando se trate de menores en situación de desamparo en los términos establecidos en la legislación civil, éstos serán encomendados a los servicios de protección de menores de la comunidad autónoma correspondiente, poniéndolo en conocimiento, asimismo, del ministerio fiscal. En ningún caso, estos menores podrán ser objeto de las medidas de expulsión previstas en el artículo 26.1 de la Ley orgánica N° 7/1985 y en este reglamento:
 - i) Si se trata de menores solicitantes de asilo, se estará a lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 15 del Reglamento de ejecución de la Ley N° 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley N° 9/1994, de 19 de mayo.

- ii) En los demás supuestos, los órganos públicos competentes colaborarán con los servicios de protección de menores para la reagrupación familiar del menor en su país de origen o aquel donde se encontrasen sus familiares. Asimismo, se podrá repatriar al menor cuando los servicios competentes de protección de menores de su país de origen se hiciesen responsables del mismo. En todo caso, las autoridades españolas velarán por que el retorno del menor no pueda suponer peligro para su integridad, o su persecución o la de sus familiares.
- b) A instancias del órgano que ejerza la tutela, se le otorgará un permiso de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores de la comunidad autónoma correspondiente. Si el menor careciere de documentación y por cualquier causa no pueda ser documentado por las autoridades de ningún país, se le documentará de acuerdo con lo previsto en el artículo 63 de este reglamento.

1386. En su artículo 14, establece que:

"la venida de menores extranjeros a España, para programas de acogida temporal, necesitará la autorización expresa de quien ostente la patria potestad o tutela, así como de las autoridades del país de origen, si circunstancias de conflicto bélico lo aconsejan. También será necesaria la conformidad del órgano de la comunidad autónoma con competencia en materia de menores. Los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Justicia e Interior coordinarán y autorizarán la venida y la estancia de estos menores. Cuando el traslado implique la escolarización, los órganos competentes sobre menores solicitarán la colaboración de los órganos competentes en materia de educación."

1387. En su artículo 15, referido al traslado a España con fines de adopción de menores extranjeros procedentes de zonas en conflicto, establece que:

"los menores que procedan de un país o región en conflicto bélico no podrán ser traídos a España con fines de adopción, salvo que conste de modo fehaciente que se han realizado sin éxito las gestiones oportunas para la localización de sus familiares, a través de los órganos competentes, y que se han cumplido las precauciones que exigen los compromisos internacionales asumidos por España, así como las recomendaciones de los organismos internacionales con competencia en la materia."

1388. En lo que se refiere a los convenios internacionales de los que España es Parte, son especialmente de aplicación a los niños refugiados, entre otros, y además de la Convención sobre los Derechos del Niño, los referidos en el anexo B, capítulo VIII, apartado A.1.

1389. A los menores solicitantes de asilo no acompañados se les aplican también las disposiciones del Real Decreto N° 155/1996.

1390. El procedimiento ordinario de tramitación de las solicitudes de asilo garantiza los derechos de los solicitantes de asilo, si bien no contiene adecuaciones concretas a los supuestos de menores.

1391. En dicho procedimiento ordinario, la instrucción del expediente queda encomendada a la Oficina de Asilo y Refugio. Durante la instrucción, el solicitante puede presentar documentación e información complementaria. La Oficina de Asilo y Refugio, por su parte, tiene la posibilidad de solicitar información de los órganos de la Administración del Estado y de otras entidades públicas, y se incorporan al expediente, en su caso, los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) o de organizaciones que tengan entre sus fines la defensa de los refugiados. Por lo que respecta al procedimiento de decisión, una comisión interministerial, en la que está presente con voz aunque sin voto el ACNUR, realiza una propuesta motivada al Ministro del Interior que es el que finalmente decide, a no ser que la opinión del Ministerio no coincida con la propuesta de la comisión, ya que en ese caso resuelve el Consejo de Ministros. Esta decisión pone fin a la vía administrativa y en caso de denegación, se abre la posibilidad de los recursos contenciosoadministrativos.

1392. La legislación española sobre asilo sólo otorga protección a quienes cumplen los requisitos para ser refugiados según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. La Ley Nº 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, tan sólo prevé para los supuestos de personas que han tenido que abandonar su país por conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso, pero que no pueden probar fundados temores de persecución racial, religiosa o política, que la denegación del asilo no implique la expulsión del país y que, en el marco de la legislación general de extranjería, pueda autorizarse la permanencia en España de dichas personas.

1393. El Real Decreto Nº 203/1995, de 10 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley Nº 5/1984 regula la situación de quienes denomina "desplazados". Así, la disposición adicional primera del real decreto dispone que se les expida una autorización para residir, inicialmente por un período no inferior a seis meses, y si al finalizar este período el conflicto persiste, que se prolongue la residencia por períodos de un año renovables y se les otorgue entonces, a los afectados, permisos de trabajo conforme a la legislación de extranjería. Explícitamente se recuerda que los desplazados tendrán derecho a los beneficios del principio de no devolución al país del conflicto y que transcurridos tres años desde la entrada en España sin que se haya modificado la situación en el país de origen, el desplazado podrá solicitar un "estatuto más favorable salvo que existiesen razones de interés público que aconsejasen la adopción de otras medidas".

1394. Por fin, la disposición adicional segunda de este real decreto hace excepción dentro de los "desplazados", y regula como "situaciones de emergencia", los casos de flujos masivos de desplazados, que recibirán un tratamiento concreto propuesto y sometido por la Oficina de Asilo y Refugio, a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio para su análisis y aprobación.

1395. En este marco legislativo regulador del asilo en España, se establecen los términos en que los ciudadanos de otros países pueden gozar del derecho de asilo, con lo que España asume el compromiso de traer refugiados desde el origen, aceptando un cupo anual.

Programas de acogida

1396. La protección que ofrece el asilo no sólo consiste en no devolver a la persona al Estado de origen y por lo tanto, desestimar las peticiones de extradición, sino también en ofrecer unos programas de acogida e integración social efectivos.

1397. En este momento en torno a 800 personas solicitantes de asilo y refugio viven en los centros de atención a refugiados (50% en centros dependientes del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y el resto en centros gestionados por organizaciones no gubernamentales subvencionadas). También existen ayudas económicas para gastos de alojamiento y manutención, a través de Cruz Roja Española (desde 36.510 hasta 66.630 pesetas por mes y familia) financiados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

1398. A través de la Cruz Roja Española se ofrece también a este colectivo un programa de protección de la salud, mediante la cual tienen acceso a los servicios de carácter medicosanitario, semejantes a los de la seguridad social.

1399. Para los solicitantes de asilo existen, además, otra serie de servicios de asesoramiento legal, interpretación y traducción, protección del asociacionismo, repatriación, reagrupación familiar, desplazamientos a terceros países, etc.

1400. El objetivo final de la protección al colectivo de refugiados es la promoción educativa y la formación profesional, considerados como una condición imprescindible para la integración social que comienza por el aprendizaje del idioma castellano. Estos recursos están dirigidos principalmente a las personas que solicitan asilo y que tienen pensado establecerse de forma definitiva en nuestro país.

1401. Para facilitar la autonomía personal de los refugiados a través del empleo, existen cursos de formación en el Instituto Nacional de Empleo y de preparación de profesionales, de habilidades sociales, culturales y de búsqueda de empleo realizados por diferentes entidades, incluso a través de programas comunitarios como el Proyecto INLANDER-CAR de HORIZON y de los convenios con la FEMP-Ayuntamientos y programas de integración laboral de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), etc.

1402. Son muchas las entidades colaboradoras con este grupo de personas que demandan la cobertura de las necesidades reales de este colectivo. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales dedicó durante 1998 más de 2.000 millones de pesetas a programas destinados a los refugiados acogidos por nuestro país. Recientemente el Ministerio ha firmado una serie de acuerdos con Cruz Roja, CEAR y ACCEM (Asociación Católica Española de Migración) que suponen más de 1.000 millones de pesetas.

1403. Un ejemplo de este tipo de programas lo constituye la Casa de Acogida de Menores Extranjeros (CAME), desarrollada en Canarias por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).

1404. El programa atiende a todos aquellos menores de edad procedentes mayoritariamente del Sáhara y de la región subsahariana que por diversas circunstancias llegan a Canarias, y no disponen ni de recursos familiares ni sociales, y además no poseen lugar de alojamiento.

1405. Se trata de menores de edad de ambos sexos que no son susceptibles de reintegro al medio familiar y/o no puedan contar con otro para su reemplazo definitivo, y que no presentan problemas de conducta ni patologías físicas o psíquicas que dificulten la vida en grupo. Carecen de conocimientos del idioma español y de la cultura española, por lo que es necesario el aprendizaje del mismo para una correcta integración en el medio. En muchas ocasiones el analfabetismo se hace extensivo a su propio idioma, con las consiguientes dificultades añadidas a su proceso de aprendizaje. En todos los casos son menores carentes de documentación en España, por lo que resulta imposible facilitarles una formación profesional reglada, ante la necesidad de convocatoria del Instituto Nacional de Empleo (INEM).

1406. La escolarización de estos menores es prácticamente imposible dadas las características de desestructuración educativa que sufren. Son menores demasiado mayores para poder asistir a los cursos correctos de formación educativa formal, pero con una formación muy pobre para poder asistir con menores de su misma edad. Por lo tanto, es más efectivo que los esfuerzos formativos se orienten hacia la formación profesional, de forma que se garantice la independencia social y laboral en el futuro. Aun así, el primer paso para la formación de menores extranjeros pasa por el aprendizaje del idioma y la cultura española, sin el cual no sería posible una integración social con las garantías mínimas. Consecuentemente, las clases de español serán desde el inicio de su ingreso en el centro una actividad preferente, impartidas por los educadores del hogar.

1407. El tiempo de permanencia de los menores refugiados será siempre hasta su mayoría de edad, siempre que el tiempo mínimo de trabajo con los menores sea de al menos dos años. Desde el CEAR se considera que este es un margen suficiente de tiempo como para poder dotar al menor refugiado de aquellas habilidades sociales, personales y laborales que serán útiles para establecer su integración social y personal. Ambos casos tendrán su excepción en el caso de que los menores sean acogidos por familias, ya que se cubriría uno de los objetivos del proyecto.

1408. Por lo que se refiere a las medidas adoptadas para la localización de la familia y la reagrupación familiar, se puede ver, además del artículo 13 del Real Decreto N° 155/1996, la información proporcionada en el apartado C del capítulo V.

1409. Por lo que se refiere a la información y formación a los funcionarios, éstos reciben un entrenamiento específico impartido por el ACNUR y por la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior.

2. Niños afectados por conflictos armados (artículo 38), incluyendo su recuperación física y psicológica y su reintegración social (artículo 39) (Párrafos 123 a 131 (CRC/C/58))

1410. España no ha estado involucrada directamente en un conflicto armado desde el final de la guerra civil, en 1939.

1411. Por otra parte, España es Parte en los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, aunque no ha ratificado los Protocolos adicionales a dichos Convenios, que se firmaron en 1977, relativos a la protección a las víctimas de los conflictos armados internacionales y relativos a la protección a las víctimas de los conflictos armados no internacionales, respectivamente (ver anexo B, cap. VIII, apartado A.2).

1412. En el epígrafe I.A se citan las declaraciones formuladas por España al ratificar la Convención, en las que se expresaba disconformidad con el límite de edad de 15 años.

1413. Según la legislación española, el año de referencia para el cumplimiento del servicio militar es aquél en el que se cumplen 19 años, aunque los españoles podrán adelantar el cumplimiento del servicio militar e incorporarse a las fuerzas armadas a partir del momento en que alcancen la mayoría de edad. Queda, además, bien establecido que, en ningún caso, la movilización nacional dará lugar a la participación en conflicto armado de quien no haya cumplido sobradamente la mayoría de edad y haya recibido, además, la instrucción militar previa.

1414. En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, es posible la modificación de ciertas obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y, por ello, la suspensión de algunos de estos derechos. Así se recoge, por ejemplo, en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 15 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, o en el artículo 30 de la Carta Social Europea. No obstante, todas estas disposiciones mencionan ciertos derechos que no podrán ser suspendidos ni siquiera en situaciones excepcionales. Tales son los que se denominan el "núcleo duro" de los derechos humanos fundamentales: el derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida, a no ser sometido a torturas o tratos o penas inhumanos o degradantes, a no ser sometido a esclavitud y a no ser condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional.

1415. Los instrumentos de derecho internacional humanitario en conflictos armados de los que España es Parte tienen el objetivo de que se respete siempre el llamado "núcleo duro" de los derechos humanos fundamentales durante y después de cualquier conflicto armado, y que las suspensiones de otros derechos, motivadas por la situación de guerra, sean las menos y estén siempre justificadas.

1416. En cuanto a las medidas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de los niños víctimas de conflictos armados, si bien España no ha ratificado los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, tanto por parte de la Administración General del Estado, como por parte de la administración autonómica y local y por parte de organizaciones sociales se han desarrollado programas de acogida temporal para niños afectados por el conflicto armado en la antigua Yugoslavia.

1417. Como ya se indicó en el apartado 1, los artículos 14 y 15 del Real Decreto Nº 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley orgánica Nº 7/1985, de 1º de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, se refieren a los programas de acogida temporal para menores extranjeros en España.

1418. Para los casos de acogida temporal, la Comisión Interministerial de Extranjería estableció unos criterios que deben observarse para conceder los visados de corta duración, ciñéndolos a supuestos de menores en situaciones de dificultad que requieran recuperación física y psicológica o su reintegración social: menores acogidos en campos de refugiados, menores huérfanos o acogidos en centros tutelares extranjeros, menores afectados por la catástrofe nuclear de Chernobil o menores procedentes de zonas afectadas por conflictos bélicos.

1419. Para informar favorablemente tales programas, se les exige a los organizadores una serie de requisitos que garantizan la identificación de los promotores y de los participantes, los consentimientos necesarios, las condiciones de las familias de acogida, la desvinculación de propósitos adoptivos, la cobertura sanitaria, la cobertura económica, alojamiento, manutención y desplazamientos, etc.

Medidas de las organizaciones sociales

1420. Una de las organizaciones de la Plataforma de Organizaciones de Infancia ha desarrollado varias actividades relacionadas con esta materia:

- a) Elaboración del informe "Infancia y guerra" en el que se analizan los efectos de los conflictos armados en los niños.
- b) Exposición fotográfica itinerante titulada "Niños de la guerra", inaugurada el 20 de noviembre de 1997. La muestra recoge 44 trabajos de 10 de los principales fotógrafos de prensa. La exposición pretende mostrar los efectos de las guerras en los niños.
- c) Edición en castellano del boletín trimestral *Niños de la guerra*, publicado en su versión original, en inglés, por Rädä Barnen.

B. Los niños que tienen conflictos con la justicia (Párrafos 132 a 150 (CRC/C/58))

1. Medidas de ámbito estatal

1421. Ver también los capítulos III y IV del informe sobre los principios generales de la Convención y los derechos y libertades civiles garantizados en los procedimientos seguidos con los menores infractores.

a) Constitución española

1422. La Constitución española recoge el principio de legalidad en el artículo 25.1 e igualmente en el artículo 1.1 de la Ley orgánica del Código Penal se proclama el principio de legalidad penal, por lo que se garantiza a los menores infractores que no será castigada ninguna acción ni omisión que no esté prevista como delito, falta o infracción administrativa en la legislación vigente en aquel momento.

1423. En la Constitución se recogen además derechos relevantes para la situación de estos menores, relacionados con la tutela judicial efectiva, a saber: derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

b) Ley orgánica N° 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores

1424. Como ya se expuso en el informe inicial de España (párrs. 8 a 12, 83 y 318 a 322), la Ley orgánica N° 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores realizó una reforma esencial del procedimiento que se seguía ante los tribunales tutelares de menores respecto a los menores infractores de las leyes penales, y que había sido declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional por no reunir las garantías procesales que exigía la Constitución. Igualmente en la sentencia que así lo establecía (sentencia 36/1991, de 14 de febrero) se mencionaban los principios del artículo 40 de la Convención.

1425. Esta reforma se planteó como avance de una reforma global del sistema judicial de menores, en la que se está trabajando desde entonces, y que en la actualidad está materializada en un proyecto de ley orgánica sobre la responsabilidad penal de los menores, que se encuentra actualmente en tramitación parlamentaria, como ya se refirió en el capítulo I.

1426. Hasta tanto se apruebe esta ley, sigue vigente la Ley orgánica reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores, que hasta su reforma por Ley orgánica N° 4/1992 se denominaba Ley de tribunales tutelares de menores, y que había sido aprobada en 1948.

1427. En el mes de abril de 1998 se ha admitido a trámite en el Tribunal Constitucional una nueva cuestión de inconstitucionalidad planteada por un juzgado de menores en relación con la referida Ley orgánica reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores por posible infracción del artículo 24.2 de la Constitución española y del artículo 40.2 b), apartado i) de la Convención.

1428. La Ley N° 4/1992, como ya se expuso en el apartado 24 del presente informe, estableció una edad por debajo de la cual los menores no son responsables penalmente, los 12 años. En este caso, se derivarán a los servicios de protección de menores, por si fuera necesario adoptar alguna medida protectora. Para los menores que hubieran sobrepasado dicha edad, y hasta que hubieran alcanzado la edad establecida en el Código Penal, la competencia para su enjuiciamiento y en su caso, adopción de medidas de carácter reeducativo, corresponde a unos órganos judiciales especializados, los juzgados de menores y se sigue un procedimiento especial, y con características y principios inspiradores distintos de los que informan el procedimiento de adultos.

1429. Como medida cautelar, desde el momento en que pueda resultar la imputación al menor de un hecho que pueda considerarse infracción de las normas penales, el juez, a solicitud del fiscal, podrá acordar el internamiento del menor en un centro cerrado, medida que durará el tiempo imprescindible, debiendo ser modificada o ratificada transcurrido como máximo un mes.

1430. Una de las medidas que puede adoptar el juez de menores una vez que se le ha declarado culpable es la de ingreso en un centro en régimen abierto, semiabierto o cerrado. La duración de esta medida no podrá exceder de dos años.

1431. Contempla también la posibilidad de que el juez, en interés del menor, acuerde que las sesiones no sean públicas. Además, señala que las comparecencias se deberán desarrollar en un lenguaje claro y comprensible para el menor.

1432. Además, una vez iniciado el procedimiento pero antes de la comparecencia ante el juez, aquél podrá darse por finalizado cuando lo acuerde el juez "considerando la poca gravedad de los hechos, las condiciones o circunstancias del menor, el hecho de que se haya utilizado violencia o intimidación, o que el menor haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado a la víctima".

1433. Es decir, el proceso se inicia a instancia del ministerio fiscal, con aplicación del principio de oportunidad. De esta manera se puede evitar la continuidad del proceso judicial, anteponiendo la asunción de responsabilidad del joven infractor, la solución del conflicto y la reparación de la víctima, a la sanción penal.

c) Código Penal

1434. Como ya se comentó en el mismo epígrafe 24, el Código Penal, aprobado mediante Ley orgánica N° 10/1995, de 23 de noviembre, en su artículo 19, eleva la edad de la responsabilidad criminal a los 18 años, equiparándola a la edad de la mayoría civil.

1435. El mismo artículo 19 señala que cuando un menor de dicha edad cometa un hecho delictivo podrá ser responsable con arreglo a lo dispuesto en la ley que regule la responsabilidad penal del menor. Pero ante la ausencia de esa ley específica en el momento de la entrada en vigor del Código Penal, queda exceptuada la entrada en vigor del artículo 19 hasta tanto adquiera vigencia la ley que regule la responsabilidad penal del menor.

1436. Transitoriamente, hasta la aprobación de la ley que regule la responsabilidad penal del menor, en los procedimientos que se realicen en razón de un delito o falta presuntamente cometido por un menor de 18 años, la competencia de la jurisdicción de menores afecta a los niños mayores de 12 años y menores de 16 años. La jurisdicción penal ordinaria conocerá de los mismos hechos presuntamente cometidos por un niño mayor de 16 años, requiriéndose la intervención de los equipos técnicos que se encuentran adscritos al servicio de los juzgados de menores para la elaboración de un informe sobre la situación psicológica, educativa y familiar del menor, así como sobre su entorno social y, en general, sobre cualquier otra circunstancia que pueda haber influido en el hecho que se le imputa.

1437. Por lo demás, resulta de aplicación el antiguo Código Penal derogado por el actual excepto en lo tocante al tratamiento de los menores de 18 años.

1438. El artículo 65 del anterior Código Penal establece que al mayor de 16 años y menor de 18 se le aplicará la pena inferior en uno o dos grados a la señalada por la ley, pudiendo el tribunal, en atención a las circunstancias del menor y del hecho, sustituir la pena impuesta por internamiento en institución especial de reforma por tiempo indeterminado, hasta conseguir la corrección del culpable.

1439. El internamiento no podrá exceder del tiempo que habría durado la pena privativa de libertad, si hubiera sido declarado responsable el sujeto, y a tal efecto el juez o tribunal fijará en la sentencia ese límite máximo, teniendo en cuenta que el sometido a la medida no podrá abandonar el establecimiento sin autorización del juez o tribunal sentenciador.

d) Otra normativa

1440. La Ley Nº 4/1985, de 21 de marzo, de extradición pasiva, en su artículo 5 establece que se podrá denegar la extradición:

"cuando la persona reclamada sea menor de 18 años en el momento de la demanda de extradición y teniendo residencia habitual en España, se considere que la extradición puede impedir su reinserción social..."

1441. La Ley orgánica Nº 6/1984, de 24 de mayo, regula el procedimiento de hábeas corpus por el que se podrá obtener la inmediata puesta a disposición del juez de toda persona que se considere detenida ilegalmente. La decisión judicial en este procedimiento debe producirse dentro de las 24 horas siguientes a su incoación.

1442. La garantía de los derechos procesales que están consagrados por la Constitución española se ha visto reforzada mediante las pautas detalladas de intervención establecidas en el apartado c) de la Instrucción de la Fiscalía General del Estado Nº 1/1993, de 16 de marzo, sobre la actuación del ministerio fiscal en el procedimiento previsto por la Ley Nº 4/1992, en defensa de los intereses de los menores encomendada legalmente por su Estatuto Orgánico. La instrucción desarrolla los criterios de decisión sobre tramitación o no de un expediente a partir de la detenida valoración de la situación personal y social del menor infractor.

1443. Por otra parte, el artículo 2.3 del Real Decreto Nº 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley orgánica Nº 7/1985, de 1º de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, ha reconocido expresamente el derecho de los extranjeros que se hallen en el territorio del Estado a la asistencia letrada en caso de detención, que se proporcionará de oficio, en su caso, y a ser asistidos por intérprete, si no comprenden o hablan el castellano, y de forma gratuita en el caso de que carecieren de medios económicos.

1444. El artículo 13 del real decreto ha establecido que los menores en situación de desamparo no pueden ser objeto de las medidas de expulsión previstas en la legislación de extranjería. Asimismo, el artículo 108.8 del mismo real decreto dispone que los menores extranjeros no podrán ser ingresados en centros de internamiento de extranjeros, debiendo ser puestos a disposición de los servicios competentes de protección de menores, salvo que, previo informe del ministerio fiscal, sus padres o tutores se encuentren ingresados en el mismo centro, manifiesten su deseo de permanecer juntos y existan módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar.

1445. Los artículos 173 y ss. del Real Decreto Nº 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley orgánica general penitenciaria Nº 1/1979, de 26 de septiembre, establecen los principios generales del internamiento en departamentos para jóvenes menores de 21 años (lo que comprende a los jóvenes entre 16 y 18 años, si el juez no ejerce la facultad señalada antes) dentro de los establecimientos penitenciarios.

1446. El régimen de vida en estos departamentos se caracterizará por una acción educativa intensa. El personal dirigirá sus actuaciones a la formación integral de los internos, potenciando y desarrollando sus capacidades por medio de técnicas compensatorias que les ayuden a mejorar sus conocimientos y capacidades, de modo que se incrementen sus oportunidades de reinserción en la sociedad.

1447. Se fomentará en la medida de lo posible el contacto del interno con su entorno social, utilizando al máximo los recursos existentes y procurando la participación de las instituciones comunitarias en la vida del departamento.

1448. Se dispondrán los medios necesarios para facilitar una atención educativa personalizada.

1449. Las condiciones arquitectónicas y ambientales, el sistema de convivencia y la organización de la vida del departamento se estructurarán de forma que garanticen el desarrollo de programas de formación compensatoria de una educación deficitaria, formación laboral, formación para el ocio y la cultura, educación física y deportes e intervención psicológica y de integración social.

e) Proyecto de ley orgánica sobre la responsabilidad penal de los menores

1450. Este proyecto se basa en los siguientes principios generales:

- a) Naturaleza no penal sino sancionadora-educativa del procedimiento y de las medidas aplicables a los infractores menores de edad, que estarán orientadas hacia la efectiva reinserción y el preponderante interés del menor;
- b) Reconocimiento expreso de todas las garantías que se derivan del respeto de los derechos constitucionales y de las especiales exigencias del interés del menor;
- c) Diferenciación de diversos tramos a efectos procesales y sancionadores en la categoría de infractores menores de edad;
- d) Flexibilidad en la adopción y ejecución de las medidas aconsejadas por las circunstancias del caso concreto;
- e) Competencia de las entidades autonómicas protectoras de menores para la ejecución de las medidas impuestas en la sentencia;
- f) Control judicial de la ejecución.

1451. El proyecto prevé que cuando el autor de los hechos sea menor de 13 años no se le exigirá responsabilidad con arreglo a la presente ley, sino que se le aplicará lo dispuesto en las normas sobre protección de menores previstas en el Código Civil y demás disposiciones vigentes. Desde esa edad, y hasta los 18 años, se aplicará la ley, cuyo proyecto se analiza. A partir de los 18 años, y hasta los 21 años, se aplicará el Código Penal, si bien en determinados casos, atendiendo a la naturaleza y gravedad del hecho, a las circunstancias personales del autor y a su grado de madurez, se le podrán aplicar algunas de las medidas sancionadoras y educativas previstas en el anteproyecto.

1452. Se considera como una novedad, respecto a la legislación vigente, la instauración de un proceso civil para los niños que hayan cumplido 12 años y sean autores de delitos graves, en el que el juez de primera instancia con competencias en materia de familia, con arreglo a los preceptos del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, podrá someter al menor a un programa de intervención educativo especial, con adecuado seguimiento de su evolución, durante un período de un año.

1453. El proyecto de ley orgánica señala asimismo que "las personas a las que se aplique la presente ley gozarán de todos los derechos reconocidos en la Constitución y en el ordenamiento jurídico, particularmente en la Ley orgánica Nº 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, así como en la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989 y en todas aquellas normas sobre protección de menores contenidas en los tratados válidamente celebrados por España".

1454. Si el menor detenido es extranjero, el hecho de la detención se notificará a las correspondientes autoridades consulares. Toda declaración que preste el menor detenido se llevará a cabo en presencia de su letrado defensor y de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda de hecho, o en su defecto, del ministerio fiscal. El artículo 17.1 del proyecto referido, al remitirse al artículo 520 de la Ley de enjuiciamiento criminal, posibilita el ejercicio del "derecho a ser asistido gratuitamente por un intérprete cuando se trate de extranjero que no comprenda o no hable el castellano".

1455. La competencia para enjuiciar corresponde a un juez ordinario con categoría de magistrado y preferentemente especialista. Asimismo, el proyecto establece que el juez de menores, a solicitud del ministerio fiscal y mediante auto motivado, podrá declarar el secreto del expediente, en su totalidad o parcialmente, durante toda la instrucción o durante un período limitado de ésta.

1456. Además, prevé que una vez remitido el expediente instruido por el ministerio fiscal al juzgado de menores, se procederá por éste a abrir el trámite de audiencia, en la que el menor estará asistido por su abogado y podrá estar acompañado de sus representantes legales. El artículo 35.2 prevé que las sesiones de la audiencia ante el juez de menores no sean públicas, prohibiendo además que los medios de comunicación social obtengan o difundan imágenes del menor o datos que permitan su identificación. Una vez finalizada la audiencia, el juez de menores dictará sentencia en el plazo máximo de tres días. El artículo 39 se remite a los requisitos generales previstos en la Ley orgánica del poder judicial para las sentencias judiciales, añadiendo expresamente que "el juez [de menores], al redactar la sentencia, procurará expresar sus razonamientos en un lenguaje claro y comprensible para la edad del menor".

1457. El juez de menores, a instancia de las partes y oídos los equipos técnicos del propio juzgado y de la entidad pública competente de la correspondiente comunidad autónoma, dispone de amplias facultades para, siguiendo siempre el interés del menor, suspender o sustituir por otras las medidas impuestas, naturalmente sin mengua de las garantías procesales, o permitir la participación de los padres del menor en la aplicación y consecuencias de aquéllas.

1458. La posición del ministerio fiscal es relevante en su doble condición de institución que constitucionalmente tiene encomendada la función de promover la acción de la justicia y la

defensa de la legalidad, así como la defensa de los derechos de los menores, velando por el interés de éstos. Asimismo, el letrado defensor tiene participación en todas y cada una de las fases del proceso, conociendo en todo momento el contenido del expediente, pudiendo proponer pruebas e interviniendo en todos los actos que se refieran a la valoración del interés del menor y a la ejecución de la medida, de la que pueden solicitar la modificación.

1459. El proyecto de ley orgánica establece un sistema de garantías procesales en el que, garantizando que la imposición de la sanción se efectuará tras vencer la presunción de inocencia, se ponderan los criterios educativos y de valoración del interés del menor que deberían presidir este proceso, haciendo al mismo tiempo un uso flexible del principio de intervención mínima, en el sentido de dotar de relevancia a las posibilidades de apertura del procedimiento o renuncia al mismo, al resarcimiento anticipado o conciliación ente el infractor y la víctima, y a los supuestos de suspensión condicional de la medida impuesta o de sustitución de la misma durante su ejecución.

1460. El artículo 55 del proyecto consagra el principio de resocialización, estableciendo que toda la actividad de los centros en los que se ejecuten medidas de internamiento estará inspirada por el principio de que el menor internado es sujeto de derecho y continúa formando parte de la sociedad.

1461. Se establece un sistema de ejecución de medidas tendente a facilitar la reintegración del niño. Así, por un lado, se prevé un amplio elenco de tales medidas: amonestación, trabajos en beneficio de la comunidad, internamiento (régimen cerrado, semiabierto, abierto, terapéutico, asistencia al centro de día), libertad vigilada simple, o con supervisión intensiva, tareas socioeducativas, tratamiento ambulatorio, arresto con tareas de fin de semana, acogimiento en una familia o grupo educativo, y privación del permiso de conducir ciclomotores.

1462. El proyecto señala asimismo que las medidas privativas de libertad, la detención y las medidas cautelares de internamiento se ejecutarán en centros específicos para menores infractores, diferentes de los previstos para los mayores de edad penal.

1463. De otra parte, el sistema de ejecución mantiene el criterio de que en interés del menor, éste debe ser atendido por especialistas en las áreas de educación y formación.

1464. Se contempla el sobreseimiento del expediente por conciliación entre el menor infractor y la víctima o por asunción del compromiso de reparación del daño causado o de cumplimiento de la actividad educativa, con la mediación de un equipo técnico.

1465. El título VI del proyecto establece el régimen de impugnación de la legalidad de la privación de libertad de los menores infractores, mediante los recursos de apelación y de reforma.

1466. Contra la sentencia dictada por el juez de menores cabe recurso de apelación ante la sala o sección de menores de la correspondiente audiencia provincial o tribunal superior de justicia, y se resolverá previa celebración de vista pública a la que deberán asistir las partes.

1467. Contra las sentencias dictadas en apelación por las salas de menores de los tribunales superiores de justicia cuando se hubiere impuesto una de las medidas a las que se refieren las reglas cuarta y quinta del artículo 9 del proyecto cabe interponer recurso de casación para la unificación de doctrina ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

2. Medidas de ámbito autonómico

1468. En cumplimiento de lo previsto en la Ley orgánica Nº 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores, la aplicación de las medidas de protección, de internamiento o alternativas al internamiento dictadas por los jueces de menores, corresponde a las administraciones autonómicas.

1469. Las medidas de internamiento se ejecutan en los centros propios o en centros de titularidad privada a través de conciertos o acuerdos. Los centros deberán tener un proyecto educativo y en ellos se respetará el derecho del menor a mantener contactos con su familia con las limitaciones propias de la organización de los centros, y con la excepción de que fueran prohibidos por la instancia judicial.

1470. Las comunidades autónomas realizan el seguimiento oportuno, vigilan y supervisan las condiciones en que se desarrollan las medidas, informando periódicamente a jueces y fiscales, y, si es preciso, realizan las propuestas de modificación de la medida, en interés del menor, para el efectivo cumplimiento de su finalidad reeducativa.

1471. En los casos de menores internados, la atención de salud se realiza en el mismo centro y en la red de servicios sanitarios públicos.

1472. Los informes elaborados por los equipos técnicos de las comunidades autónomas orientan a jueces y fiscales sobre las medidas que pudieran ser más convenientes para cada menor.

1473. La finalidad reeducativa y la reinserción social se realiza a través de:

- a) La actividad escolar reglada, dirigida en ocasiones a la erradicación del analfabetismo y a la obtención de la titulación necesaria para la inserción laboral.
- b) Actividades de integración en el medio social a través de la incorporación en actividades comunitarias realizadas por entidades públicas y privadas.
- c) Actividades de integración familiar, promoviendo la relación del menor internado con su familia mediante visitas y salidas al domicilio y entrevistas de los educadores con los padres.
- d) Actividades de formación laboral a través de la incorporación de los menores internados a talleres de carpintería, mecánica, fontanería, electricidad, hostelería, cocina, etc.
- e) Actividades de integración laboral, dirigidas a la búsqueda de empleo.

- f) Programas de desinstitucionalización para los menores que carecen de familia o ésta no es capaz de hacerse cargo del menor. El programa comprende la búsqueda de empleo, de una vivienda, la concesión de una ayuda económica complementaria al sueldo y actividades de seguimiento y apoyo.

1474. Varias comunidades autónomas se refieren a las dificultades encontradas en la atención a los menores infractores. Entre ellas se señalan la reincidencia de determinados grupos de adolescentes, dada muchas veces la ineficacia de las medidas tomadas con ellos, la escasez de recursos humanos y de instalaciones para el cumplimiento de las medidas impuestas por los jueces, la masificación existente en algunos centros que puede hacer difícil el proceso de rehabilitación de los menores e incluso empeorar su situación, el predominio de las medidas de internamiento frente a las medidas de intervención en medio abierto. Las medidas alternativas al internamiento, como la reparación extrajudicial o la libertad vigilada, a veces no se aplican por falta de suficientes recursos técnicos y humanos en los servicios sociales en la comunidad autónoma. Los internamientos en centro cerrado muy alejados del domicilio del menor dificultan las visitas de las familias con muy escasos recursos económicos.

1475. Son varias las comunidades autónomas que han incluido en su legislación en materia de infancia referencias a la actuación administrativa ante la situación de los menores infractores, teniendo en cuenta sus competencias de ejecución de las medidas judiciales, y las generales de promoción y protección de los derechos de los menores de edad.

1476. Las materias que se contemplan en esta normativa están relacionadas con los derechos de los menores internados, el régimen interno de los centros, incluido el régimen disciplinario, o programas de reinserción y resocialización complementarios a las medidas judiciales, que tendrán la consideración de medidas de protección.

1477. En estas normas, las comunidades autónomas subrayan que en la elección de las medidas impuestas al menor se tratará de evitar en lo posible el proceso y se tomarán las medidas de internamiento como último recurso y para aquellos casos en que sea estrictamente necesario.

1478. Como medidas tendentes a evitar el proceso penal se proponen, entre otras, la reparación extrajudicial del daño y la conciliación.

1479. En las actuaciones con menores en situaciones de conflicto social, se priorizará la acción preventiva, incidiendo en los factores de riesgo que originen la marginación y la delincuencia, fomentándose las actividades que favorezcan los procesos de integración social del menor.

1480. Para ello, se favorecerá desde el sistema público de servicios sociales el trabajo de educadores de calle, educadores familiares y cuantos otros servicios o prestaciones del sistema apoyen la atención en el propio entorno del menor.

1481. En este sentido, podemos citar el artículo 9 de la Ley Nº 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores, de Aragón; el artículo 2 de la Ley Nº 6/1995, de 21 de marzo, de actuación en la aplicación de las medidas judiciales sobre menores infractores, de Baleares; el artículo 78 de la Ley Nº 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores, de Canarias; el artículo 3 del Decreto Nº 272/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el estatuto de centros y servicios propios y colaboradores de protección, atención y tratamiento de

menores, de Castilla y León; la disposición adicional primera de la Ley Nº 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, de Cataluña; el artículo 37 de la Ley Nº 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia, de Galicia; el artículo 68 de la Ley Nº 6/1995, de 2 de agosto, de garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia, de Madrid; los artículos 12 y 41 de la Ley Nº 3/1995 de 21 de marzo, de la infancia, de Murcia; los artículos 29 y 30 de la Ley Nº 7/1994, de 5 de diciembre, de la infancia, de Valencia.

1482. Para la información sobre los niños en detención y su recuperación, ver epígrafes III.B y V.H. A esta información hay que añadir que en nuestro ordenamiento jurídico español no existen las penas de muerte ni de cadena perpetua, ni para jóvenes ni para adultos.

C. Niños en situaciones de explotación, incluyendo su recuperación física y psicológica y su reinserción social

1. La explotación económica de los niños, incluido el trabajo infantil (artículo 32)
(Párrafos 151 a 154 (CRC/C/58))

a) Medidas de ámbito estatal

1483. Como se ha comentado ya en el capítulo II, de acuerdo con el Real Decreto legislativo Nº 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, la legislación laboral establece que no se podrá contratar laboralmente a menores de 16 años.

1484. Únicamente contempla, por debajo de dicha edad, la intervención en espectáculos públicos, que podrá ser excepcionalmente autorizada por la autoridad laboral, siempre que no suponga peligro para su salud física ni para su formación profesional y humana.

1485. Los trabajadores menores de 18 años no podrán realizar trabajos nocturnos ni horas extraordinarias, ni podrán realizar trabajos que sean declarados insalubres, penosos, nocivos o peligrosos, tanto para su salud como para su formación profesional y humana.

1486. Se considera infracción muy grave la transgresión de las normas sobre trabajo de menores recogidas en la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y se sanciona con multa que puede ser desde medio millón a 15 millones de pesetas.

1487. La Ley Nº 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, en su artículo 27, establece una protección específica para los menores frente a las circunstancias y condiciones de trabajo que puedan suponer un riesgo para su salud y seguridad.

1488. Con carácter previo a la contratación de menores de 18 años, el empresario deberá evaluar los puestos de trabajo a ocupar por los menores, para determinar los posibles riesgos derivados especialmente de la falta de experiencia de estos trabajadores, su inmadurez y su desarrollo todavía incompleto. De esta forma, el empresario deberá comunicar al menor o a sus tutores la existencia de estos riesgos y las medidas adoptadas para la protección de su salud y seguridad. En esta misma línea, el Gobierno podrá establecer limitaciones para la contratación de menores en trabajos que presenten riesgos específicos.

1489. En aquellos casos en que las medidas adoptadas por el empresario resultan claramente insuficientes para garantizar la salud y seguridad de los trabajadores, éstos por sí o a través de sus representantes, podrán acudir a la Inspección de Trabajo que, tras efectuar una visita de comprobación, determinará la responsabilidad del empresario, que se traducirá normalmente en la imposición de una sanción económica; esto último no impide, en cualquier caso, la exigencia de responsabilidades de otra índole, como por ejemplo en el ámbito civil por los perjuicios causados o bien el recargo de las prestaciones de seguridad social que deban concederse (el caso típico sería por accidente de trabajo) a raíz de la actuación incumplidora del empresario.

1490. En la última fijación del Salario Mínimo Interprofesional por el Gobierno, se ha eliminado la distinción que se hacía entre los trabajadores de 16 a 18 años, y los mayores de edad, en la que aquéllos, por idéntico trabajo, podían percibir legalmente un salario inferior.

1491. La Ley orgánica N° 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, en su artículo 13.2, establece que:

"cualquier persona o autoridad que tenga conocimiento de que un menor no está escolarizado o no asiste al centro escolar de forma habitual y sin justificación, durante el período obligatorio, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades públicas competentes que adoptarán las medidas necesarias para su escolarización."

pudiéndose entender que el absentismo escolar pudiera en algún caso estar determinado por explotación laboral o ser determinante de la misma.

1492. El nuevo Código Penal, si bien no hace referencia específica al trabajo infantil, regula una serie de delitos contra los derechos de los trabajadores, y en particular castiga a quienes, con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales, y estando obligados legalmente a ello, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas para evitar poner en peligro grave su vida, salud o integridad física. En el anexo B, capítulo VIII, apartado C.1 se relacionan los textos internacionales en los que España es Parte y que se refieren al trabajo infantil.

1493. En relación con el trabajo infantil, se han llevado a cabo además otras medidas:

- a) Participación en la elaboración y discusión del convenio que está preparando la OIT sobre las formas extremas de trabajo infantil, que complementaría el Convenio N° 138, sobre la Edad Mínima para el Trabajo, de 1973.
- b) Participación en la Conferencia Internacional sobre Trabajo Infantil celebrada en Oslo en octubre de 1997, que aprobó por unanimidad una agenda de acción cuya finalidad principal es la eliminación efectiva del trabajo infantil.
- c) En relación con la cooperación internacional, como ya se expuso en el epígrafe 20, España, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional, contribuyó como segundo país donante con 12.500.000 dólares de los EE.UU. al Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) en América Latina que desarrolla la OIT, y que tiene una duración de cinco años, finalizando en 1999.

- d) Apoyo a la Marcha Mundial contra la explotación laboral de la infancia. La Marcha ha permanecido en España entre el 3 y el 17 de mayo de 1998 con dos grupos partiendo simultáneamente de los extremos norte y sur de la península. Se ha firmado un convenio entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e INTERMON, como organización coordinadora de la Marcha Mundial en España para la realización de diversas actividades de sensibilización con participación financiera.
- e) Con motivo de la Marcha, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales organizó unas Jornadas sobre Trabajo Infantil los días 29 y 30 de abril, para promover el debate y la concienciación de la población ante el próximo convenio de la OIT.
- f) Participación en un curso organizado por el Comité Español del UNICEF en la Universidad de El Escorial sobre "La explotación de los niños en el trabajo. Situación actual, problemática y plan de acción".
- g) Se ha firmado un convenio entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Comité Español del UNICEF en cuyo marco se está realizando un estudio sobre "Diagnóstico sobre explotaciones de diversa índole de los menores en España", con el propósito de conocer la realidad social y los problemas que se plantean en relación con las diversas formas, laboral y otras, de explotación de los menores, así como recoger propuestas que permitan dar soluciones a dichos problemas, tanto de ámbito normativo como social.

1494. Desde el año 1997, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales convoca subvenciones para la realización de programas dirigidos a la prevención y erradicación del trabajo infantil, mediante actuaciones de sensibilización, detección de factores desencadenantes y prevención. Se priorizan los programas que contengan una metodología de investigación-acción, prevean como beneficiarios a aquellos menores a los que, por razones de su edad, el trabajo infantil les suponga un mayor riesgo para su desarrollo, y dirijan sus actuaciones al entorno familiar.

1495. En el Plan Editorial del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales figuran diversas publicaciones sobre el trabajo infantil para su posterior difusión y distribución, entre ellas está "*Lo Primero en el Trabajo Infantil*" (OIT-UNICEF).

b) Medidas de ámbito autonómico

1496. Varias comunidades autónomas han reflejado en sus leyes de infancia la necesidad de proteger a los niños de la explotación laboral y económica a través de sus recursos de protección de menores, considerando como situación de desamparo, de desprotección o de maltrato la explotación laboral, la inducción a la mendicidad, delincuencia o prostitución, o cualquier otra explotación económica del menor de análoga naturaleza.

1497. Cabe citar el artículo 27 de la Ley Nº 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, de Andalucía; el artículo 31 de la Ley Nº 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor, de Asturias; el artículo 5 de la Ley Nº 7/1995, de 21 de marzo, de guarda y protección de los menores desamparados, de Baleares; el artículo 46 de la Ley Nº 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores, de Canarias; el artículo 8 de la Ley Nº 8/1995, de 27 de julio, de

atención y protección de los niños y los adolescentes, de Cataluña; el artículo 8 de la Ley N° 3/1997, de 9 de junio, de la familia, la infancia y la adolescencia, de Galicia; el artículo 5.7 de la Ley N° 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia, de Murcia.

2. Abuso de drogas (Artículo 33) (Párrafos 155 a 157 (CRC/C/58))

a) Medidas de ámbito estatal

i) Código Penal

1498. Para proteger al niño contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el Código Penal establece una pena de mayor gravedad a la correspondiente al delito de tráfico de drogas. Así el artículo 369.1 agrava la pena cuando las drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas se faciliten a menores de 18 años, o se introduzcan o difundan en centros docentes o asistenciales.

1499. La pena por el delito de tráfico de drogas también se agrava, según establece el artículo 369.9, cuando se utilice a menores de 16 años para cometer estos delitos.

1500. La pena mínima que cabría imponer por implicar a un menor en el tráfico de estupefacientes sería la de prisión de 3 años a 4 años y 6 meses, en el caso de drogas blandas y prisión de 9 años a 13 trece años y 6 meses si se tratara de las denominadas drogas duras. En ambos casos se impondrá la multa del tanto al cuádruplo del valor de la droga. Las mismas penas se impondrán cuando las drogas se suministren a menores de edad.

ii) Ley orgánica

1501. Según el artículo 11.2.d de la Ley orgánica, de 17 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, uno de los principios rectores de la actuación administrativa en materia de menores consiste en "la prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal", como ocurre en el abuso de drogas.

iii) Red de recursos

1502. En España existe toda una red de recursos asistenciales y de reinserción para atender los problemas derivados del consumo de drogas. Estos recursos son de carácter muy variado, de acuerdo con las distintas necesidades que plantean los toxicómanos y las estrategias y programas utilizados.

1503. Respecto a los programas de reinserción social, se cuenta con una variada tipología que comprende: programas de formación general y laboral, programas de integración laboral, programas de apoyo residencial y centros de día.

1504. En España, la incidencia de las drogodependencias en menores de 18 años es baja, por lo que la mayoría de estos recursos y programas son utilizados por adultos mayores de 18 años. No obstante, tanto desde la red pública como desde el sector privado (en muchos casos con financiación pública), se está procediendo a habilitar recursos o instrumentar programas que contemplen específicamente el problema creado por las toxicomanías en menores de 18 años.

En todos estos supuestos, se trabaja asimismo con las familias, en aquellos casos en que ello es posible, con el fin de proporcionar una atención integral tanto al sujeto afectado como a la institución familiar en su conjunto.

iv) Plan Nacional sobre Drogas

1505. Desde 1985 existe en España un Plan Nacional sobre Drogas. En este Plan se integran estructuras tanto de la Administración General del Estado, como de las comunidades autónomas y organizaciones no gubernamentales que trabajan en esta materia. Todas estas estructuras se impulsan y coordinan desde la Delegación del Gobierno para el Plan, organismo dependiente del Ministerio del Interior.

1506. Todas estas instituciones, públicas y privadas, desarrollan programas y actividades donde se concientiza, sensibiliza e informa a la sociedad sobre estos temas. Estos programas abarcan desde campañas de información y prevención en los medios de comunicación hasta proyectos desarrollados en territorios determinados.

1507. Los estudios de evaluación sobre la eficacia de este tipo de medidas continúan siendo el aspecto menos desarrollado de las políticas de drogodependencias. Esto se ha debido a la urgencia que otras áreas demandaban, tales como la asistencia o la prevención. No obstante, en los últimos años se están realizando algunos avances en este sentido, tanto a nivel estatal como autonómico/regional y local, mediante la realización de estudios o cuestionarios específicos dirigidos a evaluar la eficacia de las campañas de prevención o a través de encuestas para evaluar el conocimiento que sobre el riesgo de consumir estas sustancias poseen los jóvenes.

1508. Desde 1994 se realizan encuestas de ámbito nacional y periodicidad bianual para conocer la incidencia del consumo de drogas por la población juvenil, así como diversas cuestiones conexas con ese consumo. Hasta la fecha se han realizado encuestas en 1994 y 1996. Ambas encuestas, así como las que se realicen en el futuro, tienen una metodología común, a fin de que sus resultados sean comparables. La población de referencia en ambos casos ha sido estudiantes de enseñanza secundaria y formación profesional de 14 a 18 años, con un tamaño muestral de 20.000 estudiantes.

1509. En cuanto a los progresos logrados, a lo largo de los últimos años se ha conseguido:

- a) Crear estructuras organizativas y de coordinación a todos los niveles (estatal, autonómico y local) para enfrentarse al fenómeno de las drogodependencias;
- b) Desarrollar una amplia concienciación social respecto a la importancia de este problema y, sobre todo, hacer que la sociedad, a través de sus diferentes estamentos e instituciones se implique en su resolución;
- c) Poner en marcha redes de recursos y programas que cubran los aspectos preventivos, asistenciales y rehabilitadores de las drogodependencias;
- d) Regular una normativa legal que está permitiendo abordar con mayor eficacia tanto los problemas derivados del tráfico como los del consumo de drogas.

Es necesario, obviamente, profundizar más en estas tareas, y mejorar tanto los aspectos de coordinación entre las diversas administraciones e instancias implicadas como hacer llegar a la sociedad y especialmente a los sectores más afectados la importancia y trascendencia del fenómeno.

1510. Respecto al futuro, el Gobierno español ha elaborado, en enero de 1997, un Plan de Medidas para Luchar contra las Drogas, donde se contemplan actuaciones en varios niveles:

- a) Prevención: mayor impulso al trabajo con las familias, la comunidad educativa y los medios de comunicación social.
- b) Asistencia y reinserción: mejora y diversificación de la red asistencial, con una especial atención a los programas dirigidos a menores de edad y a los problemas que generan las nuevas sustancias (drogas de síntesis) y los nuevos patrones de consumo (alcoholismo juvenil).
- c) Control y represión del tráfico: profundización en la coordinación de las diferentes fuerzas policiales y ampliación de los recursos humanos y materiales puestos a su disposición.
- d) Legislación: desarrollo de la normativa legal con medidas tendentes a una mejor protección de la salud y el bienestar de los ciudadanos, así como ampliación de los instrumentos legales para combatir el narcotráfico.
- e) Investigación y documentación: puesta en marcha del Observatorio Español sobre Drogas como órgano permanente de recogida y análisis de la información sobre la situación de las drogodependencias en España. El Observatorio Español forma, junto con los observatorios de los restantes Estados miembros de la Unión Europea, la Red Europea de Información sobre la Droga y las Toxicomanías (REITOX), la cual constituye, a su vez, la infraestructura de trabajo del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías.

1511. En el anexo B, capítulo VIII, apartado C.2, se hace una relación de los convenios internacionales en materia de lucha sobre el uso indebido de estupefacientes, a los que España se ha adherido.

- b) Medidas de ámbito autonómico

1512. Ver también el apartado C del capítulo VII por lo que se refiere al consumo de alcohol y tabaco.

1513. Varias leyes de las comunidades autónomas se refieren expresamente al consumo y abuso de drogas.

1514. Podemos citar el artículo 8 de la Ley Nº 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, de Andalucía; la Ley Nº 5/1990, de 19 de diciembre, sobre prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menores de 16 años; los artículos 30 a 38 de la Ley Nº 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores, de Canarias; la Ley Nº 2/1995, de 2 de marzo, contra la venta y publicidad de bebidas alcohólicas a menores, de Castilla-La Mancha;

la Ley N° 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León; los artículos 40, 42 y 52 de la Ley N° 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de los niños y los adolescentes, y la Ley N° 10/1991, de 10 de mayo, de prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia, de Cataluña; la Ley N° 4/1997, de 10 de abril, de medidas de prevención, control de la venta y publicidad de bebidas alcohólicas para menores de edad, de Extremadura; la Ley N° 2/1996, de 8 de mayo, sobre drogas, de Galicia; los artículos 31, 37 a 39 y 40 de la Ley N° 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia, de Madrid; la Ley foral N° 10/1991, de 16 de marzo, sobre prevención y limitación del consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad, de Navarra; la Ley N° 15/1988, de 11 de noviembre, del País Vasco, sobre prevención de toxicomanías, asistencia y reinserción, del País Vasco y la Ley N° 3/1997, de 16 de junio, sobre drogodependencias, de Valencia.

1515. Por otra parte, las 17 comunidades autónomas cuentan con sus propios planes autonómicos de drogas, con competencias en:

- a) Prevención. Tienen especial importancia los programas de prevención en la comunidad escolar a través de la cooperación entre los sectores sanitarios y educativos. Estos programas contemplan la capacitación de profesores y padres como agentes de prevención y la realización sistemática de actuaciones preventivas en el aula, en especial para alumnos comprendidos entre los 10 y los 16 años.
- b) Detección y captación con la colaboración de asociaciones de autoayuda.
- c) Tratamiento en centros y servicios asistenciales. Entre los recursos de tratamiento de las drogodependencias puede haber unidades asistenciales ambulatorias, unidades de desintoxicación hospitalaria, unidades de día, comunidades terapéuticas, apoyo a grupos de autoayuda, apoyo, orientación y asesoramiento a las familias, programas específicos para alcohólicos en equipos de salud mental o centros específicos para el tratamiento ambulatorio del alcoholismo y unidades para la deshabituación y rehabilitación de alcohólicos en régimen residencial.
- d) Reinserción social con medidas de formación académica y laboral, apoyo social, ocupacional y residencial e incorporación al mercado de trabajo.

1516. También numerosos ayuntamientos españoles (de los más de 8.000 que existen en el país) cuentan con sus propios planes municipales de drogas. Entre los objetivos de estos planes figuran:

- a) Disminuir la exposición habitual de niños y adolescentes a modelos consumidores de bebidas alcohólicas y tabaco en su entorno más cercano;
- b) Retrasar la edad de inicio en el consumo de drogas en la población de jóvenes y adolescentes;
- c) Reducir el consumo excesivo de alcohol entre los jóvenes durante los fines de semana;

- d) Reducir la mortalidad por reacción aguda y por SIDA relacionadas con el consumo de drogas no institucionalizadas, así como la incidencia de las enfermedades infecciosas más comunes que afectan a los drogodependientes;
- e) Aumentar la percepción de riesgo y el rechazo personal al consumo de drogas;
- f) Disminuir los accidentes de tráfico en los que esté implicado el consumo de alcohol.

1517. Muchos de estos programas, tanto autonómicos como municipales, han de hacer frente a la dificultad derivada de una escasa percepción de riesgo y una amplia aceptación social del consumo de alcohol y tabaco, que son las sustancias más ampliamente consumidas y las que generan mayores problemas sociosanitarios.

1518. Por otra parte, el consumo habitual de tabaco está creciendo en las mujeres jóvenes, como también está creciendo en la población general el uso no médico de tranquilizantes y el consumo experimental y ocasional de cocaína. Por otro lado, el consumo juvenil de drogas de síntesis probablemente también se encuentra en expansión.

1519. Además de las encuestas de ámbito nacional, diversos planes autonómicos y municipales de drogas han realizado estudios o encuestas para conocer aspectos relacionados con el consumo de drogas en sus respectivos ámbitos territoriales. Algunas comunidades autónomas disponen de sistemas de monitorización sobre el abuso de drogas.

3. Explotación y abuso sexual (artículo 34) (Párrafos 158 y 159 (CRC/C/58))

- a) Medidas de ámbito estatal
 - i) Código Penal

1520. El ordenamiento juridicopenal español protege al menor tanto frente a la explotación sexual como frente a los abusos sexuales, entendiendo por explotación aquellas actividades que supongan la utilización por precio del menor en actividades de carácter sexual.

1521. Como ya se ha comentado en el epígrafe I.B, al analizar la legislación de ámbito estatal, en el capítulo II y en el epígrafe V.I, el nuevo Código Penal, aprobado por la Ley orgánica Nº 10/1995, de 23 de noviembre, hace una nueva regulación de los delitos contra la libertad sexual de las personas y establece como tipos penales básicos las agresiones sexuales y los abusos sexuales.

1522. Es agresión sexual todo atentado contra la libertad sexual de una persona en el que se haya empleado violencia o intimidación (artículo 178 del Código Penal). Por ello, el sometimiento, mediante violencia o intimidación, de un menor de edad a cualquier acto de carácter sexual debe ser considerado delito de agresión sexual.

1523. Por abusos sexuales se entiende cualquier conducta de contenido sexual que se haya realizado sin violencia o intimidación, y sin consentimiento por parte de la víctima (artículo 181.1 del Código Penal).

1524. Las agresiones y los abusos sexuales se castigan con mayor severidad cuando se dan determinadas circunstancias agravantes, como son que la víctima sea especialmente vulnerable por razón de su edad (artículos 180.3 y 182, párrafo 2, Nos. 1º y 2º del Código Penal) o que el delito se haya cometido prevaliéndose de una relación de parentesco con la víctima (artículo 180.4 del Código Penal).

1525. Constituyen en todo caso delito de abusos sexuales los actos de esta naturaleza cometidos con personas menores de 12 años, es decir, es irrelevante el consentimiento prestado por menores de 12 años para configurar el delito de abusos sexuales. A partir de esa edad el consentimiento libre por parte del menor en el ejercicio de cualquier actividad sexual se considera eficaz.

1526. En el caso de que la víctima tenga más de 12 años y menos de 16, se castiga al que haya realizado actos sexuales con el adolescente, cuando haya existido engaño para la realización de los actos (artículo 183 del Código Penal).

1527. La sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 1997 ha considerado aplicable este precepto a un supuesto en el que menores de edad, pero mayores de 12 años, acudían de manera voluntaria al domicilio de un mayor de edad, en el que realizaban entre sí y con el procesado, actos de carácter sexual consentidos por todos ellos, por considerar que el consentimiento de los niños se obtuvo mediante engaño.

1528. Se castiga la conducta de quien abusa sexualmente de otro, cualquiera que sea su edad, si el consentimiento se hubiera obtenido prevaliéndose de una situación de superioridad (art. 158.1) que coarte la libertad de la víctima (art. 181.3). Puesto que parece más fácil coartar la libertad de la víctima cuando ésta es menor de edad, este precepto permite castigar algunas de las conductas que en el Código Penal anterior eran consideradas de "corrupción de menores".

1529. Las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de 1996, 27 de febrero de 1997 y 26 de marzo de 1997 consideran como constitutivos de abusos sexuales con prevalimiento conductas de carácter sexual realizadas, sin violencia ni intimidación, sobre menores de 18 años y mayores de 12, con su consentimiento, por familiares de la víctima (sentencias de 16 de septiembre de 1996 y 27 de febrero de 1997 citadas) o por personas ajenas al círculo familiar, pero de edad notablemente superior a la del menor (sentencia de enero de 1997).

1530. No pueden, sin embargo, ser sancionadas, en la medida en que no haya prevalimiento, las personas que aceptan dar dinero a los menores a cambio de trato sexual, cuando la propuesta parte del menor y el precio es fijado por éste.

1531. De no haber engaño o situación de superioridad, el consentimiento prestado por el menor hace que no exista delito.

1532. El Código Penal castiga también las conductas de acoso sexual entendiendo por tal la mera solicitud de favores de naturaleza sexual prevaliéndose de una situación de superioridad laboral, docente o análoga (art. 184). Esta norma, de carácter genérico en cuanto que protege la libertad sexual de todas las personas, también protege la libertad sexual de los menores de 18 años.

1533. Una previsión específica para los menores en esta materia se halla contenida en el artículo 444.1 del Código Penal que castiga al funcionario de centros de protección o corrección de menores que solicitare sexualmente a una persona sujeta a su guarda.

1534. Se crea un delito nuevo, la utilización de menores de edad en espectáculos exhibicionistas o pornográficos.

1535. El artículo 189.1 del Código Penal castiga la utilización de los menores de edad con fines o en espectáculos exhibicionistas o pornográficos realizados en directo, si bien no a las personas que asistan a dichos espectáculos. El artículo permite castigar a las personas que utilicen a menores en la creación de materiales pornográficos, pero no las conductas de tenencia y difusión de dicho material pornográfico.

1536. La prostitución en sí misma, entendida como "el trato sexual, con cualquiera que lo solicite, por precio" no es constitutiva de delito, es decir, no se castiga a la persona que por dinero se entrega a actividades de naturaleza sexual con aquél que lo solicita, ni tampoco al que paga por dichas actividades. Sin embargo, la legislación penal española protege la libertad sexual de los mayores de edad mediante el castigo de una serie de conductas que suponen mantener a cualquier persona en el ejercicio de la prostitución en contra de su voluntad (artículo 188 del Código Penal).

1537. En cuanto a la prostitución de menores, se castiga la conducta de quien la induce, promueve, favorece, o facilita esta situación con menores de 18 años (artículo 187.1 del Código Penal), o la de quien obligue al menor a mantenerse prostituido (artículo 188.3 del Código Penal). No se castiga, sin embargo, explícitamente la relación sexual con un menor que ejerza la prostitución, que sí puede ser castigada como conducta de abusos sexuales si se dan las circunstancias necesarias (ser un niño menor de 12, o, si es mayor, el consentimiento prestado está viciado).

1538. Tradicionalmente el Tribunal Supremo español ha considerado que no constituía delito de prostitución la conducta del cliente. Esta línea jurisprudencial, confirmada por una sentencia del Tribunal Supremo de 12 de enero de 1998, conduce a la impunidad del cliente del menor de edad que se halle prostituido. Por el contrario, y así lo reconoce la sentencia de 12 de enero de 1998, si el menor no se halla prostituido la conducta de pagarle por mantener trato sexual con él sería constitutiva de una inducción a la prostitución, y como tal sancionada por el artículo 187.1 del Código Penal.

1539. Por su parte el artículo 188.3 del Código Penal sanciona aquellos supuestos en los cuales el menor no se somete de manera voluntaria a la prostitución. En efecto, castiga este artículo a los que determinen, de manera violenta, mediante engaño o abusando de una situación de necesidad o superioridad, a un menor de edad a ejercer la prostitución o mantenerse en ella. Tampoco por este artículo cabe castigar al que paga al menor por ejercer la prostitución, si dicho ejercicio ha sido asumido de manera voluntaria por el menor.

1540. Algunos de estos supuestos pueden ser reconducidos a las conductas de abuso sexual por prevalimiento, pero no todas ellas. Así por ejemplo, no cabrá considerar como abuso de prevalimiento la conducta del que pague a un menor por mantener relaciones sexuales con él,

cuando el menor se halle prostituido, y haya sido él mismo el que se haya ofrecido al mayor de edad y determinado el precio.

1541. Se castiga la conducta del responsable del menor que, conocedor de la situación de prostitución, no haga lo posible por impedir su continuación o no acuda a la autoridad con el mismo fin. En este caso se encomienda al ministerio fiscal que promueva las acciones pertinentes con objeto de privar a aquél de la patria potestad o cualquier otro título por el que se le hubiere atribuido la responsabilidad de cuidado del menor.

1542. Para proceder contra los delitos de agresiones y abusos sexuales contra menores de edad es suficiente la denuncia del ministerio fiscal, no siendo necesaria la del agraviado o su representante legal.

1543. El artículo 192.1 del Código Penal castiga con mayor gravedad cuando los autores o cómplices de estos delitos contra la libertad sexual son ascendientes, tutores, guardadores, maestros o cualquier persona encargada de hecho o de derecho del menor. Además, el juez podrá imponer la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, la tutela, guarda, y empleo o profesión.

1544. El principio de extraterritorialidad, que permite tipificar como delito la explotación sexual de los niños por nacionales y residentes en el Estado cuando actúan en terceros países, se encuentra recogido en el artículo 190 del Código Penal que contempla la equiparación a las sentencias de los jueces o tribunales españoles de las sentencias condenatorias dictadas por jueces o tribunales extranjeros en cuanto a los delitos relativos a la prostitución y para la aplicación de la agravante de reincidencia.

1545. La Ley orgánica del poder judicial, en sus artículos 4 e) y 5, establece que la jurisdicción española será competente para conocer de los delitos tipificados como relativos a la prostitución según la ley española y cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional si el delincuente no ha sido absuelto, indultado o penado en el extranjero y en este último caso no haya cumplido la condena.

1546. En el momento de la elaboración del presente informe se está tramitando en las Cortes Generales un proyecto de ley de reforma del Código Penal en lo que se refiere a los delitos contra la libertad sexual. Las principales modificaciones que introduce este proyecto son las siguientes:

- a) Se endurecen en general las penas para los delitos que atentan contra la libertad sexual.
- b) Se extiende el principio de extraterritorialidad, de forma que los tribunales españoles podrán juzgar también los delitos relativos a la prostitución y corrupción de menores, cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional, lo que permitirá luchar con las armas del derecho penal frente al fenómeno del turismo sexual.
- c) Se penaliza el tráfico de personas con propósito de explotación sexual hacia dentro o fuera del territorio nacional.

- d) Se eleva a 13 años la edad hasta la cual se considera irrelevante el consentimiento prestado para realizar actos de contenido sexual, y que por tanto son en todo caso constitutivos de delito de abusos sexuales. Además se amplía a 15 años en el caso de relaciones sexuales de un adolescente de 13 a 15 años con un mayor de 18 años, situación en la que este último sería siempre considerado autor de un delito de abusos sexuales.
- e) Se establece la mayoría de edad sexual plena en los 15 años, edad a partir de la cual se considera capacitado al menor para realizar cualquier actividad de carácter sexual por él elegida, con la persona por él elegida, sea cual sea su edad, y por cualquier motivación, que no sea la económica. En efecto, la mayoría de edad penal para el ejercicio de la prostitución se sitúa en los 18 años, por lo que la entrega a un menor entre 15 y 18 años de una cantidad de dinero por la realización de actos de naturaleza sexual sería punible aunque haya sido consentida, o promovida por el menor.
- f) Se establece una mayoría de edad sexual relativa en los 13 años, edad a partir de la cual se consideran lícitas las relaciones sexuales entre personas de edades homogéneas, aunque no con mayores de 18 años.
- g) Se castiga la utilización de menores de edad para elaborar material pornográfico, así como la producción, venta, distribución, exhibición de material pornográfico de estas características. Incluso figura en el proyecto la tenencia del mismo.
- h) Se penaliza la asistencia a espectáculos pornográficos en los que se utilice a menores de edad.
- i) En los delitos contra la libertad sexual, en los que la víctima es una persona menor de edad, los plazos de prescripción comienzan a contarse desde que alcanza la mayoría de edad.
- j) El proyecto pretende la reintroducción en nuestro ordenamiento jurídico del delito de corrupción de menores, que era sancionado en el derogado Código Penal de 1973, definiendo los actos de corrupción como "los encaminados a iniciar o mantener a los menores o incapaces en una vida sexual precoz o prematura, así como los actos de naturaleza sexual cuya intensidad, persistencia o continuidad puedan alterar el proceso normal de formación o desarrollo de la personalidad de aquéllos".
 - ii) Ley N° 35/1995

1547. Ley N° 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual y el reglamento aprobado por Real Decreto N° 738/1997, de 23 de mayo, establece un sistema de ayudas públicas destinadas a las víctimas de delitos cuyo resultado sea muerte, lesiones corporales graves o daños graves para la salud, y a sus familiares. Además de las ayudas económicas, se contempla el establecimiento de oficinas de asistencia a las víctimas en las sedes de los juzgados y fiscalías, para proporcionarles la atención psicológica y social que precisen.

iii) Proposición no de ley sobre explotación sexual

1548. El Pleno del Congreso de los Diputados Español, en su sesión de 6 de mayo de 1997, aprobó una proposición no de ley sobre explotación sexual de los niños y acordó instar al Gobierno a:

"proseguir e impulsar la cooperación en el seno de la Unión Europea con objeto de poner fin a la explotación sexual de los niños [...], lograr la aplicación de las recomendaciones del Congreso de Estocolmo [...], intensificar la cooperación policial y judicial dentro de la Unión Europea en la lucha contra la explotación sexual de los niños [...], aprobar el Reglamento de desarrollo de la Ley Nº 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual y contemplar en él de forma específica la situación de los menores sometidos a este tipo de conductas [...] implantar oficinas de asistencia a las víctimas en juzgados, tribunales y fiscalías en las que las necesidades lo exijan y dotarlas de personal especializado en atención a los menores [...] difundir el contenido de la Acción Común de la Unión Europea, de 29 de noviembre de 1996 [...] potenciar, a través de acuerdos con los ayuntamientos y comunidades autónomas, programas dirigidos a la detección e intervención de la explotación sexual de menores y al tratamiento de las víctimas [...], continuar impulsando la existencia en todas las provincias de efectivos del Cuerpo Nacional de Policía especialmente preparados para la intervención con menores que sufren abusos y explotación sexual..."

iv) Acuerdos y cooperación internacional

1549. España ha participado en el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, celebrado en Estocolmo en 1996 y ha suscrito la Declaración y Programa de Acción Mundial contra la explotación sexual infantil.

v) Actuaciones de los cuerpos de seguridad

1550. Se han creado grupos específicos en la policía para la lucha contra estos delitos, Grupo de Menores (GRUME) y se han impartido por diferentes expertos de todos los ámbitos cursos de formación destinados a policías. Se tiende a la extensión de los GRUME en todas las capitales de provincia y a la participación en reuniones, conferencias y seminarios de formación para policía nacional y otras policías autonómicas y regionales, impartidos por policías especializados en estos temas así como por expertos en las materias correspondientes (psicología, sociología, derecho y otras).

1551. La policía autónoma de Cataluña, los *Mossos d'Esquadra*, cuentan con una Central de Policía de Menores (CEPOME) que abarca todo el territorio catalán, con distintas secciones territoriales. Sus competencias son las que les asigna la legislación vigente, disponen de dependencias propias para el sector de población al que se dedican y han recibido una formación específica. La atención al problema de la explotación o el abuso sexual infantil forma parte de sus ocupaciones.

1552. En la Comunidad Autónoma de Canarias se ha creado la unidad especial denominada Grupo de Menores de la Dirección General de la Policía Nacional, y una sección de menores en la Oficina de Víctimas de Delitos, a fin de ocuparse de los problemas de los niños objeto de explotación o abuso sexual, donde son atendidos por psicólogos y juristas especialistas en esta materia.

1553. La policía española participa en grupos de trabajo permanentes, dependientes de Interpol, sobre delitos de los que son víctimas los menores, especialmente prostitución y pornografía infantil. Se han institucionalizado relaciones con Europol para la persecución de delitos contra los menores, especialmente con motivo de la aparición de la red Internet y se participa en los programas de biblioteca que Suecia tiene sobre imágenes de víctimas y agresores de pornografía infantil.

vi) Programas experimentales de malos tratos

1554. En el apartado I del capítulo V, se hizo referencia a estos programas, algunos de los cuales inciden sobre el abuso sexual.

vii) Actividades de formación y sensibilización

1555. En el mes de octubre de 1996, se celebró en Madrid el seminario "La explotación comercial sexual de la infancia tras el Congreso de Estocolmo", organizado por la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia con el objetivo de analizar y difundir la Declaración y el Programa de Acción aprobado en el Congreso de Estocolmo, insertarlos en el contexto español e identificar estrategias para despertar la conciencia pública respecto a la naturaleza del problema. Participaron organizaciones no gubernamentales, como End Child Prostitution in Asian Tourism (ECPAT) y otras organizaciones no gubernamentales miembros de la Plataforma de Organizaciones de Infancia.

viii) Estudios, investigaciones y publicaciones

1556. De acuerdo con los criterios que se han señalado en la introducción de este segundo informe, y en el marco de la cooperación técnica, a lo largo de estos últimos años se ha promovido por parte de la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia una política de investigación y difusión relacionada con este tema.

1557. Ver los cuadros 1.1 y 1.2. del anexo A.

b) Medidas de ámbito autonómico

1558. La legislación autonómica, referida en el párrafo 12.2 de este segundo informe y sucesivamente en muchos otros párrafos, considera el abuso sexual como una situación de desprotección y de maltrato a la infancia que debe recibir la misma atención y cuidado por parte de la administración en los términos expuestos en el capítulo V.

1559. En consonancia con esta normativa, en muchas comunidades autónomas se han creado programas y servicios específicos para la atención a los menores víctimas de abuso sexual.

1560. Ver también epígrafe I.G sobre los planes de infancia de las comunidades autónomas.

c) Medidas de las organizaciones sociales

1561. Una de las organizaciones de la Plataforma de Organizaciones de Infancia organizó, en colaboración con Rädde Barnen (Swedish Save the Children), una jornada de "Seguimiento de las políticas europeas sobre el abuso sexual y la prostitución infantil: su rehabilitación y prevención", celebrada en Madrid el día 7 de noviembre de 1996, con el objetivo de analizar y estudiar el seguimiento de la aplicación del Programa de Acción aprobado en el Congreso de Estocolmo, estudiar las políticas europeas contra el abuso sexual y la prostitución infantil, así como plantear acciones para la prevención y la rehabilitación de niños y niñas víctimas de abusos sexuales.

1562. Durante el año 1997, esta misma organización ha estado trabajando en el diseño de un programa de sensibilización y prevención de los abusos sexuales dirigido a los profesionales relacionados con la infancia en el ámbito educativo, sanitario, de servicios sociales y en la administración de justicia. Este programa, que se ejecuta a lo largo de 1998, pretende:

- a) Preparar a los profesionales para dar una respuesta adecuada ante la detección y denuncia de los casos de abuso;
- b) Desarrollar programas de prevención dirigidos a niños, niñas y población en general;
- c) Formar a posibles formadores para la difusión de prácticas adecuadas en la prevención del abuso sexual, su detención y tratamiento;

4. Venta, tráfico y secuestro (artículo 35) (Párrafos 160 a 162 (CRC/C/58))

1563. Ver también el epígrafe V.G (adopción internacional) y los apartados A.1 y 2 de este capítulo.

1564. El ordenamiento juridicopenal español sanciona como delito la entrega -aunque se realice en el extranjero- mediante compensación económica de un hijo, descendiente o cualquier menor con la finalidad de establecer una relación análoga a la de filiación. Se castigará también a la persona que lo reciba así como al intermediario de dicha operación.

1565. En cuanto a la protección efectiva de los niños contra las detenciones ilegales o secuestros, ésta es común a la de los mayores de edad (artículos 163 a 168 del Código Penal) aunque se prevé una agravación para estos delitos cuando la víctima sea menor de edad (artículo 165 del Código Penal).

1566. En la legislación penal española actual no existe ningún delito relativo a la "trata de niños" sea cual sea la finalidad de esa conducta. Sí existe una prescripción específica relativa a la trata internacional de niños con finalidad de prostituirlos en el proyecto de ley de modificación del Código Penal (ver apartado C.3).

1567. España ha suscrito convenios para impedir la venta, el secuestro o la trata de niños, en particular en la esfera de la cooperación internacional entre autoridades judiciales y agentes del orden público:

- a) Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, de 25 de octubre de 1980, elaborado en el seno de la Conferencia de La Haya sobre Derecho Internacional Privado;
- b) Convenio Europeo relativo al reconocimiento y ejecución de las resoluciones en materia de custodia de menores, así como el reconocimiento de dicha custodia, adoptado en el ámbito del Consejo de Europa, de 20 de mayo de 1980;
- c) Convenio bilateral con Marruecos sobre asistencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores de 30 de mayo de 1997;
- d) Canje de notas con el Reino Unido relativo al artículo 24 del Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores de 22 de julio de 1991.

5. Otras formas de explotación (artículo 36) (Párrafos 163 y 164 (CRC/C/58))

a) Medidas de ámbito estatal

1568. En el apartado C.1 al tratar de la explotación laboral de los niños se hizo referencia a la participación de los niños en espectáculos. Aunque no está permitida la contratación laboral de menores de 16 años, el Estatuto de los Trabajadores establece que excepcionalmente se podrá autorizar en el contexto de la relación laboral especial de los artistas en espectáculos públicos.

1569. Para ello, se exige una autorización expresa de la autoridad laboral, que podrá concederse excepcionalmente, siempre que dicha participación no suponga peligro para su salud física ni para su formación profesional y humana. El Real Decreto N° 1435/1985, que la regula, establece que la autorización habrá de solicitarse por los representantes legales del menor, acompañando el consentimiento de éste, si tuviera suficiente juicio, y la concesión de la misma deberá constar por escrito, especificando el espectáculo o la actuación para la que se concede. Esta relación laboral especial comprende la ejecución de actividades artísticas desarrolladas directamente ante el público en medios como el teatro, cine, radiodifusión, televisión, plazas de toros, instalaciones deportivas, circo, sala de fiestas y otros o destinadas a la grabación de cualquier tipo para su difusión entre el mismo.

1570. En cuanto a la participación de menores en la publicidad, la Ley N° 25/1994 de 12 de julio, de televisión, señala que la publicidad por televisión no deberá incitar directamente a tales menores a la compra de un producto o de un servicio explotando su inexperiencia o su credulidad, ni a que persuadan a sus padres o tutores, o a los padres o tutores de terceros, para que compren los productos o servicios de que se trate, ni deberá explotar la especial confianza de los niños en sus padres, profesores u otras personas. Algunas comunidades autónomas contienen en sus leyes de infancia normas referidas a la utilización de menores en la publicidad que se divulgue en su ámbito territorial.

1571. La preocupación por la explotación que dé la imagen de menores, especialmente los que han sido protagonistas de sucesos que han conmocionado a la opinión pública o han ocasionado alarma social, a través de los medios de comunicación, estuvo presente en la redacción del

artículo 4.2 de la Ley orgánica N° 1/1996 de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de enjuiciamiento civil (ver epígrafe IV.F).

1572. Por lo que se refiere a que la explotación infantil pudiera venir por la utilización de niños en la experimentación médica, ver capítulo II.

b) Medidas de ámbito autonómico

1573. Algunas leyes de comunidades autónomas recogen esta específica actuación protectora (ver también epígrafe VII.C).

D. Los niños pertenecientes a minorías (artículo 30)
(Párrafos 165 y 166 (CRC/C/58))

1574. Ver también capítulo III.A.

1575. El preámbulo de la Constitución española proclama la voluntad de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. El artículo 3.3 afirma que la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección. El artículo 16 garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación en sus manifestaciones que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

1576. Todas las religiones en España, Estado aconfesional, gozan de libertades.

1577. En cuanto a la minoría gitana, ver en el epígrafe I.J el Plan de Desarrollo Gitano.
