

Las políticas de infancia en España a la luz de la Convención de los Derechos del Niño. Especial referencia a Cataluña

María Fernández-Arrojo

Profesora y Vicedecana de la Facultad de Derecho

RESUMEN

En este artículo se analizan los objetivos estratégicos de las políticas de protección a la infancia y las leyes que se han puesto en marcha en España y especialmente en una de sus comunidades autónomas más prósperas, Cataluña. En concreto, en este texto se muestra la influencia de la Convención de Derechos del Niño y el papel de la Unión Europea en dichas políticas en los ámbitos social, educativo y sanitario. Finalmente, se analizan los retos de futuro que afronta España en relación a la protección de los derechos de la infancia a la vista de las observaciones del Comité de Derechos del Niño en su Informe de 5 de marzo 2018.

PALABRAS CLAVE:

Tutela de los derechos de la infancia, Políticas de infancia, Políticas familiares.

ABSTRACT

This paper analyses the strategic objectives of the Spanish policies and laws for the protection of children. Besides, it will be considered the same policies and laws in one of its most prosperous Autonomous Communities, Catalonia. Specifically, it shows the influence of the Convention on the Rights of the Child and the role of the European Union in these policies in the social, educational and health fields. Finally, the challenges that Spain must face in relation to the protection of children's rights are analysed in the light of the observations of the Committee on the Rights of the Child in its Report of March 5, 2018.

KEY WORDS:

Protection of children's rights, Childhood policies, Family policies.

1. La protección de la infancia en España

España cuenta con un sistema relativamente moderno de construcción de los derechos de la infancia y la adolescencia, aunque en algunos aspectos sea todavía incompleto.

Tras el modelo paternalista de la época franquista; podemos hablar de tres etapas en torno a la posición del niño como sujeto de derechos en nuestro país. La Constitución española de 1978 supuso la fundación del Estado social y de derechos que inició un proceso de extensión de los derechos de los niños, de acuerdo a los principios de igualdad y universalidad.

La segunda etapa comienza con la ratificación en 1990 por parte de España, de la Convención de Derechos del Niño de 1989. Desde entonces se producen una serie de cambios políticos y legislativos encaminados a la consideración del niño como sujeto independiente de derechos.

La tercera y última etapa, que se da en los primeros años de este siglo, apela a la ciudadanía y a la participación de los niños como base de las políticas dirigidas a la infancia y la adolescencia; culminando con la aprobación de la reforma de actualización y modificación del sistema de protección a la infancia en 2015.

Aun así, se trata de un camino largo en el que queda mucho por hacer respecto a la implementación de los derechos de la infancia, como se verá a lo largo de estas líneas (Villagrasa 2015, 19).

1.1. Normativa aplicable

Por lo que respecta a la legislación en España hay que hacer referencia, en primer término, al *art. 39 de Constitución de 1978*. Esta norma acoge un sistema de protección de la familia y de salvaguarda de los menores que ha sido calificado de mixto, o parcialmente público. Se basa en la colaboración entre el ámbito privado -en el que se insertan las obligaciones que la Constitución impone a la familia- el tercer sector y el sector público, mediante el desarrollo del sistema del estado de bienestar (Ravetllat 2007, 88).

En segundo término, a nivel estatal, los derechos del niño se encuentran regulados por la *Ley Orgánica 1/1996*, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Esta ley introdujo importantes modificaciones en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Considera a los menores como sujetos de derechos activos, participativos y creativos, con capacidad de modificar su propio medio personal y social y de participar en la búsqueda y satisfacción de sus necesidades. Además, establece que uno de los adjuntos del Defensor del Pueblo se hará cargo permanentemente de los asuntos relacionados con los niños. Esta institución ha tenido réplica en las comunidades autónomas, donde se han creado también órganos para la protección y promoción de los derechos de la infancia.

Posteriormente, la *Ley 26/2015* de 28 de julio de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia, además de introducir cambios dirigidos a garantizar a los menores una protección uniforme en todo el Estado, está concebida para servir de referencia a las comunidades autónomas en su respectiva legislación.

El sistema público de servicios sociales en España es el resultado de un proceso que tiene su punto de arranque en el artículo 148.1 de la Constitución, que establece que las comunidades autónomas podrán asumir la competencia de la asistencia social. Todos los Estatutos de Autonomía, han adoptado dicha competencia sin excepción y han dictado las correspondientes leyes autonómicas de servicios sociales (Unicef España 2011, 12). Además, han establecido un órgano gestor para todo lo que tiene relación con los servicios sociales de atención a la infancia, que son los encargados de valorar la situación del menor, con el fin de tomar las medidas que proceda y ponerlo en conocimiento de la autoridad judicial y los servicios de salud (Aleman Bracho 2014).

Nuestro sistema de protección a la infancia se basa en una estructura caracterizada por la colaboración de las administraciones central, autonómica y local

En definitiva, nuestro sistema de protección a la infancia se basa en una estructura caracterizada por la colaboración de las administraciones central, autonómica y local. En esa red es muy importante la colaboración de los servicios sociales con el sistema educativo y el de salud (Alemán Bracho 2014, 131).

Por otro lado, el bienestar de la infancia se ha asumido como una responsabilidad compartida entre las administraciones públicas, la familia y el tercer sector. De este modo el tercer sector social o entidades, ha visto acrecentado su espacio a la hora de atender y dar respuesta a muchas personas y familias que quedan fuera, parcial o totalmente, de los sistemas de protección social (Alonso 2016, 114). Aunque desde siempre la existencia de organizaciones caritativas, sobre todo ligadas a la Iglesia Católica, ha sido consustancial a la historia del país, su desarrollo como proveedoras de servicios del estado de bienestar se ha intensificado a partir de la década de 1990, y se ha consolidado en la primera década del siglo XXI (Clua-Losada; Sesé; Tur 2011, 75).

Ahora bien, el resultado final es que hay una enorme desigualdad a nivel legislativo y en lo que se refiere a recursos humanos y materiales asignados entre las distintas comunidades autónomas (Uroz 2009). De hecho, se ha reivindicado la necesidad de realizar un Pacto de Estado por la Infancia, con el fin de superarlas.

1.2. Objetivos estratégicos de las políticas de infancia en España

Los objetivos estratégicos de las políticas de infancia en España hay que buscarlos en los dos planes estratégicos que se han implementado hasta la fecha. El primero se extiende en el periodo de 2006-2009 y el segundo de 2013-2016. Junto a estos planes también se han adoptado otros tres planes de acción contra la explotación sexual de la infancia y adolescencia.

Este artículo se centrará en los objetivos estratégicos que se plantean en estos planes en el ámbito social, educativo y sanitario. Sin embargo, antes se comentarán dos de las líneas estratégicas de los planes de infancia que pueden ser calificadas de “transversales”, en el sentido de que no afectan a un área específica de trabajo de la administración pública en lo que respecta al apoyo a las familias y la lucha contra la pobreza infantil.

1.2.1. Líneas estratégicas transversales de las políticas de infancia en España

Con respecto a la primera, el *apoyo a las familias*, hay que decir que el rasgo distintivo de las políticas de infancia en España es que no se dirigen directamente a la infancia, sino a la familia como red de apoyo básica de los individuos (Arriba; Moreno 2005; Esping-Andersen 1990). De hecho, los estudios sobre los tipos de estados de bienestar en Europa colocan a España en el modelo mediterráneo, o “familiarista”, término que expresa el peso de la familia en la provisión de bienestar en los países mediterráneos (Brullet 2010, 59). Esto ha sido criticado por quienes echan en falta un diseño de política pública centrado en la infancia como eje vertebrador (Clua-Losada; Sesé; Tur 2011, 83). Ahora bien, la cuestión es ¿por qué en las políticas de protección a la infancia se ha adoptado esta *perspectiva familiar*? Una razón que no es baladí la ha puesto de manifiesto el Informe UNICEF sobre la infancia en España de 2014 y es que las inversiones en los niños son una responsabilidad predominante de los padres y madres, mientras que los beneficios de esas inversiones se comparten entre todos (Informe UNICEF Infancia en España 2014, 8). Las instancias internacionales, en concreto el Comité de Derechos del Niño y la Unión Europea consideran que ambas políticas (familia e infancia) deben armonizarse. Y es que, de hecho, la mejor forma de garantizar un perfecto desarrollo en la evolución infantil es logrando la integración familiar, dado que las funciones que cumple la familia difícilmente pueden suplirse por ninguna otra institución de esta sociedad (Uroz 2009, 167).

El apoyo a las familias, hay que decir que el rasgo distintivo de las políticas de infancia en España es que no se dirigen directamente a la infancia, sino a la familia como red de apoyo básica de los individuos

La otra línea de política transversal es la lucha contra la *pobreza infantil*. Se trata de una pobreza entendida en sentido amplio, es decir, una pobreza que abarca la carencia de recursos económicos, en las relaciones sociales (que desemboca en la exclusión social) y también la privación directa de ciertos bienes o servicios básicos (Informe Unicef 2011, 30). España se comprometió a erradicar la pobreza en todas sus formas en 2030 al adherirse a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. En 2018, el Gobierno español ha dado un paso creando el “Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil”, entre cuyas funciones cabe destacar la de evaluar el impacto de las decisiones políticas en la desigualdad y la pobreza infantil (*Country profiles - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission 2019*).

1.2.2 Objetivos estratégicos en el ámbito de la protección social

El objeto de estas políticas es la infancia vulnerable entendida como aquellos niños y adolescentes en situación de riesgo, desprotección, exclusión social o discapacidad.

La reforma introducida por *Ley 26/2015* de 28 de julio de *Modificación del Sistema de Protección a la infancia y a la adolescencia* está basada en las recomendaciones de la Unión Europea que desaconsejan que la infancia crezca fuera del ambiente familiar, por las serias repercusiones en el desarrollo físico, cognitivo y emocional del menor (*European Platform for Investing in Children 2019, 9*). En esta Ley se empieza a diferenciar entre acogida en la propia familia extensa del menor o en familia ajena; y entre acogimiento familiar o residencial. Entre ellos, se da prioridad al acogimiento familiar ya que es el considerado más beneficioso para el desarrollo del menor.

Los planes reconocen grupos de menores que requieren especial atención:

- a) *Menores no acompañados (MENA)*. La migración de menores extranjeros no acompañados irrumpe en España a mediados de los años noventa y no hace más que aumentar (Lázaro 2007, 150). No tenemos políticas concretas para ayudar a este sector por el momento y se encuentra en proceso de desarrollo un nuevo Plan estratégico de Ciudadanía e Integración (el último corresponde al período 2011-2014).
- b) *Menores infractores*. Las nuevas pautas de intervención están basadas en el tratamiento y apoyo en su propio entorno familiar y social, limitando el internamiento a situaciones excepcionales y siempre con autorización judicial. Las medidas que se tomen se deberán orientar siempre a su efectiva reinserción (Lázaro González 2013, 29).
- c) *Niños pertenecientes a minorías étnicas*. En España son relevantes la minoría gitana y los niños inmigrantes. Los menores gitanos se caracterizan por tener dificultades sobre todo en el ámbito escolar, con mayores porcentajes de absentismo escolar, peores resultados académicos y mayores tasas de desescolarización. Sin embargo, los principales problemas del colectivo de los niños inmigrantes radican en los altos niveles de pobreza y en las dificultades para acceder al mercado de trabajo (Marí-Klose et al. 2008, 53 ss.).
- d) Como último grupo de menores que requieren especial atención está el de los *menores con discapacidad*. Se tiende al diseño de políticas educativas que asuman las necesidades especiales y hacia un modelo educativo que integre a todos los alumnos dentro de la escuela ordinaria. El problema principal al que se enfrentan estas políticas es de recursos en el contexto educativo porque la integración de estos niños y niñas con necesidades especiales de educación necesita tanto de recursos materiales como de un proceso de inclusión en la enseñanza ordinaria que sea asumido por padres, profesores y alumnos. En un momento de crisis económica este colectivo es uno de los más afectados (Lázaro González 2013, 30).

Dentro de las metas que se persiguen con este objetivo está la del desarrollo en la primera infancia y la educación preescolar universal

1.2.3 Objetivos estratégicos en el ámbito de la educación

Uno de los principales retos es conseguir una educación de calidad, el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible para la Agenda 2030. La lucha en este ámbito está dirigida a la prevención del fracaso y el absentismo escolar, así como a atender de forma especial a los niños con mayores necesidades.

Dentro de las metas que se persiguen con este objetivo está la del desarrollo en la primera infancia y la educación preescolar universal. Hay que decir que en las últimas décadas en España se ha trabajado de forma especial este tema y nuestro país se encuentra a la cabeza a nivel europeo en las tasas de escolarización de niños entre 3 a 5 años. Precisamente el establecimiento de la atención y educación de la primera infancia (AEPI) es una de las medidas fundamentales en aquellos países que pretenden conseguir una mayor igualdad de oportunidades en sus sistemas educativos, y también es un indicador del bienestar infantil en las agendas en inclusión y cohesión social (Ancheta 2014, 53).

El principal reto del sistema educativo se encuentra en las altas tasas de fracaso escolar (Ministerio de Educación y Formación Profesional 2019), que es un factor relacionado con la exclusión social (Lázaro González 2013, 22). Los niños que pertenecen a familias sujetas a diferentes problemáticas (pobreza, desestructuración, etc.) presentan una mayor inadaptación escolar y menor rendimiento académico.

Y por lo que se refiere al absentismo escolar hay distintos factores que influyen en la posibilidad de asistir a la escuela: la pobreza, el nivel educativo de las madres, la ubicación geográfica o el género. Por ejemplo, los niños que residen en zonas rurales duplican el porcentaje de desescolarización frente a los que residen en zonas urbanas; las niñas presentan menores niveles de escolarización que los niños, sobre todo a nivel de educación secundaria (Uroz 2009, 169-170). La *Ley Orgánica 8/2013*, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, establecía medidas para paliar y compensar desigualdades con el fin de garantizar el derecho a la educación de estudiantes con condiciones socio-económicas desfavorables.

La reciente *Ley Orgánica 3/2020* de Educación del 29 de diciembre, por la que se modifica la *Ley Orgánica 2/2006*, de 3 de mayo, también de Educación, aunque vuelve a la regulación del 2006 con algunas modificaciones, está siendo objeto de un amplio debate social en el que algunos sectores plantean la escasa atención a la calidad educativa y una fuerte carga ideológica. Es de lamentar que, después de tantos años, no se haya alcanzado un pacto educativo entre las fuerzas políticas, capaz de afrontar con seriedad los retos de la educación desde el consenso, garantizando así una cierta estabilidad en una cuestión tan relevante.

1.2.4. Objetivos estratégicos en el ámbito sanitario

Los ejes estratégicos de las políticas de salud en relación a la infancia en España abordan cinco aspectos:

- a) En primer lugar, de tipo organizativo que consiste en desarrollar la *colaboración de los sistemas sanitario y social con el sistema educativo, implicando a las familias* y profesorado en el diseño, realización, seguimiento y evaluación de intervenciones de promoción de la salud en la infancia y adolescencia, ya que los hábitos y estilos de vida están directamente relacionados con los problemas de salud.
- b) En segundo lugar, se trata de fomentar la participación de los menores en la provisión de los servicios de salud. Y, en concreto, fomentar la *participación de los adolescentes en las acciones dirigidas a conocer su salud*, así como atender sus necesidades y problemas a la hora de planificar y evaluar su atención. Esto ha tenido un reflejo en la normativa vigente que ha ido incorporando estos criterios de autonomía decisoria del menor de edad en el ámbito de la salud. Así, la Ley de Autonomía del Paciente de 2002 otorga la mayoría de edad sanitaria a partir de los 16 años.

La lucha en este ámbito está dirigida a la prevención del fracaso y el absentismo escolar, así como a atender de forma especial a los niños con mayores necesidades

Aunque el menor siga sometido a la patria potestad, la ley presume que tiene suficiente madurez para decidir sobre el tratamiento médico, razón por la que le corresponde exclusivamente a él dar el consentimiento. Sólo en caso de actuación de grave riesgo, los padres serán informados y su opinión será tenida en cuenta para la toma de la decisión correspondiente, si bien no con carácter determinante. Si el menor ha cumplido doce años y no alcanza los dieciséis, el consentimiento lo prestará el representante legal, los padres normalmente, pero en todo caso deberá ser escuchado previamente y, obviamente, tenida en cuenta su opinión (Beltrán Aguirre 2006, 14).

Los tres aspectos restantes tienen que ver con los problemas de salud más relevantes de los menores en España, la salud mental, la sexual y el consumo de alcohol y otras sustancias.

- c) *Salud mental infantil y juvenil*. Tanto la Comisión Europea en el *Libro Verde “Mejorar la salud mental de la población”* (2005) como el Comité de Derechos del Niño recomiendan a España la creación de servicios de salud mental para la infancia y la adolescencia. Por otra parte, se ha propuesto la especialidad de psiquiatría infanto-juvenil, pero a fecha de hoy todavía no ha sido creada (Barrios 2019).
- d) *Salud sexual y reproductiva*. Las conductas sexuales de riesgo son otro de los factores claves en los procesos de salud y exclusión social de los adolescentes (García-Vega; Menéndez; Fernández; Cuesta 2012). ¿Qué se considera que es una conducta sexual de riesgo? aquella en la que el adolescente se expone a una situación que le puede ocasionar daños a su salud y a la salud de otra persona (enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados y el inicio precoz de las relaciones sexuales) (Lázaro González 2013, 26).
- e) *Consumo de alcohol y otras sustancias*. Finalmente, otro de los factores de riesgo de exclusión social, está relacionado con el consumo de alcohol y otras drogas. El consumo problemático de drogas es un indicador de problemas en desarrollo vital de los adolescentes; y no puede analizarse como un hecho aislado, ni se puede entender si lo desligamos de aspectos relacionados con la salud integral del sujeto (Vega; Aramendi 2011). Asimismo, existe una estrecha relación entre el fracaso escolar y el consumo de drogas en los adolescentes (Elzo 2008).

El consumo problemático de drogas es un indicador de problemas en desarrollo vital de los adolescentes

2. La protección de infancia en Cataluña

2.1. Normativa

En Cataluña la regulación jurídica relativa a la protección de los menores emana en primer lugar del artículo 166.3 y 4 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia que, en todo caso, incluye medidas de protección social y su ejecución.

Este artículo ha sido desarrollado por la ley catalana 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. Esta normativa se completa con el Libro II del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia y la Ley del Parlamento de Cataluña 27/2001, de 31 de diciembre, de justicia juvenil, que viene a desarrollar la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores.

Por otro lado, en Cataluña, el papel de protección de la infancia lo asume una figura adjunta al *Síndic de Greuges* que se ocupa específica y exclusivamente de esta función y emana un informe anual sobre los derechos de la infancia en esta comunidad autónoma.

2.2. Órgano encargado de las políticas de infancia y adolescencia en Cataluña

El órgano encargado de las políticas de infancia y adolescencia en Cataluña es la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA) que se encuentra dentro de la *Secretaria d'Infància, Adolescència i Joventut* del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

La dispersión de competencias en materia de infancia y adolescencia entre los distintos niveles administrativos -estatal, autonómico y local-, e incluso entre los diferentes departamentos de la propia Generalitat de Cataluña -Educación, Salud, Justicia, Bienestar Social y Familia-, provoca importantes disparidades y desajustes que dificultan la verdadera implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Con la idea de coordinar la actividad se creó, en el año 2006, la Secretaria d'Infància, Adolescència i Joventut (Ravetllat 2012).

A nivel comarcal o municipal el órgano encargado de las políticas de infancia y adolescencia son las *mesas territoriales de infancia*. Reguladas en el artículo 26 de la *Ley 14/2010*, sobre los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia (LDOIA), estas mesas se definen como órganos que se constituyen para coordinar, impulsar, y promover las políticas de infancia. Las mesas locales son herramientas muy útiles para el diagnóstico de los problemas de cada territorio así como para la implementación, el seguimiento y la coordinación de los proyectos y protocolos en los territorios de la comunidad autónoma (Síndic de Greuges de Cataluña 2019, 47).

2.3. Objetivos estratégicos de las políticas de infancia en Cataluña

En Cataluña hay, a nivel autonómico, planes administrativos de infancia y adolescencia, a semejanza del Plan Estratégico Nacional. El contenido es bastante similar al del Plan Nacional, aunque evidentemente circunscrito a los problemas de la comunidad (Alemán Bracho 2014, 118). Actualmente está vigente el Pla d'Atenció Integral a la Infància i l'Adolescència 2015-2018 que tiene un enfoque integral: abarca políticas de participación, promoción, prevención y protección de la infancia y adolescencia y de sus derechos, así como un planteamiento transversal que implica a las administraciones públicas a través de la Mesa Nacional de la Infancia de Cataluña.

La lucha contra el maltrato infantil presenta un rasgo marcado de las políticas sociales de protección a la infancia en Cataluña. El acuerdo *GOV/97/2017*, de 18 de julio, aprobó el Protocolo marco de actuaciones en el caso de maltrato a niños y adolescentes de Cataluña, abordando tanto la prevención como la detección, la atención y la recuperación de estos menores (Síndic de Greuges de Cataluña 2019, 35-36).

En el ámbito educativo, la *Ley 12/2009*, de 10 de julio, de Educación de Cataluña tiene como objetivos compensar las posibles desigualdades de origen social, la integración escolar de todos los alumnos, así como mejorar el rendimiento escolar en la educación básica y obligatoria, estimular la continuidad de los estudiantes en la etapa de educación postobligatoria y adecuarse a los requerimientos de la sociedad del conocimiento.

La ley llama a las administraciones públicas a detectar casos de no escolarización, absentismo y abandono escolar y adoptar las medidas necesarias para paliarlos. Del estudio de múltiples casos que llegan al Síndic, se observa que la alta litigiosidad en los divorcios incrementa la conflictividad parental siendo los principales perjudicados son los menores y afectando a la escolarización de los niños. Esto

Las mesas locales son herramientas muy útiles para el diagnóstico de los problemas de cada territorio así como para la implementación, el seguimiento y la coordinación de los proyectos y protocolos

marca otros muchos aspectos de su vida como el empadronamiento o la atención terapéutica para superar la situación de conflicto (Síndic de Greuges de Cataluña 2019, 40-46).

Hay que tener en cuenta, además, que Cataluña acusa un problema de segregación escolar debido al alto porcentaje de inmigración. En marzo del 2019 tuvo lugar el acto de firma del Pacto contra la segregación escolar en el Parlamento de Cataluña, al que se adhirieron la mayoría de agentes de la comunidad educativa (Síndic de Greuges de Cataluña 2019, 91).

En el ámbito de la protección de la salud, preocupan los mismos aspectos que a nivel estatal, teniendo en cuenta que Cataluña es una de las Comunidades con mayor índice de embarazos en menores (Statista 2017) y con índices más altos de consumo de cannabis (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social 2017; Taula d'Entitats del Tercer Sector a Catalunya 2014).

3. Retos que se plantean a las políticas de infancia en España para los próximos años

A la vista de lo anterior y de las últimas observaciones del Comité de Derechos del Niño en su Informe de 5 de marzo 2018 se puede afirmar que los retos que se plantean a las políticas de infancia en España para los próximos años son, entre otros, los siguientes:

- a) *Mejora de la legislación*: el Comité invita a armonizar las leyes pertinentes, en particular el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, con el Convenio, para asegurar el respeto del derecho de niños menores de 12 años a ser escuchados (CRC/C/ESP/CO/5-6, 17). En cuanto al Derecho a la identidad el Comité recomienda que el Estado pueda garantizar que los niños nacidos por subrogación internacional tengan acceso a información sobre sus orígenes (CRC/C/ESP/CO/5-6, 19). En relación al maltrato infantil, el Comité lamenta la falta de avances en la adopción de una ley integral sobre violencia contra los niños (CRC/C/ESP/CO/5-6, 22). Se ha de señalar que en junio de 2020 el Parlamento empezó a tramitar el Proyecto de Ley Orgánica de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia. En el contexto de la política de la UE, es particularmente preocupante que España no haya avanzado hacia un enfoque multidimensional de las políticas de infancia para promover los derechos de los niños desde 2013 (CRC/C/ESP/CO/5-6, 29).
- b) *Coordinación administrativa*. En España existe una dificultad en la gestión y protección de los niños derivada de la organización territorial en comunidades autónomas con competencias. Por ello, el Comité reitera su recomendación de que el Estado continúe fortaleciendo los sistemas de coordinación dentro del administración central y entre las comunidades autónomas (CRC/C/ESP/CO/5-6, 7). La UE también recomienda a España que mejore la coordinación entre las políticas de infancia estatales y autonómicas (Frazer; Marlier 2017, 39).
- c) *Asignación de recursos a las políticas de infancia*. La inversión en políticas de infancia llevada a cabo por las administraciones públicas españolas representa aproximadamente el 4% del PIB de nuestro país, y resulta ser casi un 8% menos en 2013 que en 2007 (Centro de Estudios Económicos Tomillo 2015, 27). Al Comité le preocupa seriamente que el nivel de inversión en la infancia por parte del Estado no haya sido lo suficientemente alto para compensar el impacto negativo de la grave crisis económica y social que comenzó en 2008 lo que ha llevado a un aumento de la pobreza y desigualdad (CRC/C/ESP/CO/5-6, 8).

La UE está convencida de que el futuro social y económico de los países depende en gran medida de su capacidad para mejorar el bienestar infantil, reducir la pobreza infantil y la exclusión social

La UE está convencida de que el futuro social y económico de los países depende en gran medida de su capacidad para mejorar el bienestar infantil, reducir la pobreza infantil y la exclusión social. *La situación en España es preocupante, ya que se encuentra entre los países europeos con un alto nivel de pobreza infantil (34,4%), muy por encima de la media de la UE (26,9%)* (Frazer; Marlier 2017, 39).

- d) *Políticas familiares*: recordando sus anteriores observaciones finales el Comité insiste en que España debería incrementar la prestación de asesoramiento a los padres; y fortalecer el sistema de prestaciones familiares y asignaciones por hijos para apoyar a los padres y niños en general, con apoyo adicional, para familias en riesgo debido a la pobreza, familias monoparentales, familias numerosas y/o padres desempleados (CRC/C/ESP/CO/5-6, para. 26). Por su parte, la Unión Europea recomienda invertir en políticas que promuevan la conciliación familia y trabajo, promoviendo una responsabilidad igual en el cuidado de los niños por parte de ambos progenitores: mujeres y hombres, así como flexibilizar los contratos de trabajo (Frazer; Marlier 2017, 20-21).

Este punto parece especialmente relevante, ya que en nuestro país las políticas de familia y las de infancia no se coordinan debidamente, lo que comporta el desaprovechamiento de las numerosas sinergias que cabría establecer entre ellas.

- e) *Seguimiento independiente*: el Comité recomienda que el Estado adopte las medidas necesarias para reforzar la supervisión independiente de los derechos del niño y fortalecer la capacidad del Defensor del Pueblo para recibir, investigar y abordar las quejas de los niños, en particular los niños en las comunidades autónomas donde no existe una oficina del Defensor del Pueblo. En Cataluña, como ya se ha indicado, existe un sistema bien implementado, pues a pesar de no haber un defensor del menor, sí que hay una figura específica, adjunta al *Síndic de Greuges*, denominada el *defensor dels infants* que se ocupa exclusivamente de la infancia.
- f) *Medidas sociales*. El Comité está seriamente preocupado sobre el alto número de niños en cuidado residencial; recomendando por ello que el Estado aumente los recursos para evitar la separación de los niños de sus familias (CRC/C/ESP/CO/5-6, 27-28).
- h) *Salud*. España debería incrementar el número de pediatras y asegurar que los médicos generales que atienden a niños tengan formación especializada. También se debe promover el desarrollo de una política de salud mental específica para los niños y garantizar que haya personal, incluidos psiquiatras infantiles, disponibles en todo su territorio. Es preciso además establecer un protocolo para el diagnóstico y tratamiento de la hiperactividad y otros trastornos del comportamiento en los niños. Finalmente, el Comité recomienda fortalecer medidas para prevenir y abordar la incidencia del abuso de sustancias adictivas como el tabaco, el cannabis y el alcohol (CRC/C/ESP/CO/5-6, 33-34).
- i) *Educación*. Al Comité le preocupa la desigual implementación del derecho a la educación en las distintas comunidades autónomas, así como la elevada tasa de abandono de escolar. El Comité insta a España a fomentar un diálogo nacional sobre las características básicas y estructurales del sistema educativo y a proteger los recursos dedicados a la educación y la formación para niños. También recomienda que el Estado brinde refuerzos, programas de orientación y apoyo para prevenir el abandono escolar (CRC/C/ESP/CO/5-6, para. 40).

España debería incrementar el número de pediatras y asegurar que los médicos generales que atienden a niños tengan formación especializada

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo GOV/97/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Protocolo marco de actuaciones contra el maltrato a niños y adolescentes de Cataluña. Disponible en: https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_gc_canals_interns/pdogc_sumari_del_dogc/index.html?anexos=1&language=ca_ES&numDOGC=7416&seccion=0#

Alemán Bracho, C. (2014), *Políticas públicas y marco de protección jurídica del menor en España*, Revista de Derecho Político, 90, pp. 97-134.

Alonso, A. (2016), *Singularidades de la acción desempeñada por el Tercer Sector Social ante la pobreza infantil en España: intervenciones sociales y educativas con y para la infancia y sus familias*, in *Praxis Sociológica*, 20, pp. 113-128.

Ancheta Arrabal, A. (2014), *Los derechos de la infancia en el discurso de las políticas de Educación y Atención de la Primera Infancia*, Journal of Supranational Policies of Education, 2, pp. 52-71.

Arriba, A.; Moreno, L. (2005), *Spain – poverty, social exclusion and ‘safety nets’*, en Ferrera, M. (ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Abingdon, Routledge.

Barrios, I. (2019), *La salud mental infanto-juvenil, a debate*, Redacción Médica, 19-5-2019. Disponible en: <https://www.redaccionmedica.com/opinion/la-salud-mental-infanto-juvenil-a-debate-3316>

Beltrán Aguirre, J.L. (2006), *La capacidad del menor de edad en el ámbito de la salud: dimensión jurídica*, Revista de Derecho y Salud, 14, pp. 9-26.

Brullet, C. (2010), *Cambios familiares y nuevas políticas sociales en España y Cataluña. El cuidado de la vida cotidiana a lo largo del ciclo de vida*, Educar, 45, pp. 51-79.

Castellanos Delgado, J.; Puyó Marín, C. (2006). *Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia, 2006-2009*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Centro de Estudios Económicos Tomillo (2015), *La infancia en los presupuestos*. Disponible en: <https://tomillo.org/informes/page/3/>

Comisión Europea (2005), *Libro Verde Mejorar la salud mental de la población*.

Country profiles - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission (2019). Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1248&langId=en&intPagId=3657>

Clua-Losada, M.; Sesé i Ballart, A.; Tur i Tur, M. (2011), *Infancia y exclusión social en España: realidades y retos a partir de la crisis*, Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria: Revista de servicios sociales, 50, pp. 71-84.

Elzo, J. y Otros (2008), *Drogas y Escuela VII. Las drogas entre los escolares de Euskadi veinticinco años después*, Universidad de Deusto, Bilbao.

Esping-Andersen, G. (1990), *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia.

European Platform for Investing in Children, *Recent trends in child and family policy in the EU*, Brussels May 2019.

Frazer, H.; Marlier, E. (2017), *Progress across Europe in the implementation of the 2013 EU Recommendation on 'Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage'. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), European Commission, Brussels.

García-Vega, E.; Menéndez, E.; Fernández, P.; Cuesta, M., (2012), *Sexualidad, Anticoncepción y Conducta Sexual de Riesgo en Adolescentes*, International Journal of Psychological Research, 5(1), pp. 79-87.

Informe UNICEF Infancia en España (2014). Disponible en: https://www.observatoriode-la-infancia.es/ficherosoia/documentos/4316_d_unicef_informe_la_infancia_en_espana_2014.pdf

Lázaro González, I. (coord.) (2013), *Análisis de los factores de exclusión social. Propuesta de un sistema de información sobre la infancia en exclusión*, Madrid.

Marí-Klose, M. et al. (2008) *Informe de la Inclusión Social en España 2008*, Fundació Caixa Catalunya, Barcelona.

Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Sistema estatal de indicadores de la educación 2019*.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2013). *II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016*. Madrid.

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, (2017). Disponible en: <https://www.msrebs.gob.es/estadEstudios/sanidadDatos/tablas/tabla9.htm>

Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño al V y VI informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño 2018. Disponible en: https://plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/02/CRC_observaciones-finales-5-6-informe.pdf

Pacto contra la segregación escolar en Cataluña un compromiso para el éxito educativo. Disponible en: http://www.sindic.cat/site/unitFiles/6077/Pacte%20segregacio%20escolar%202018_cast_ok.pdf

I Plan de Acción contra la Explotación Sexual Infantil y Adolescente en España 2012-2013. Disponible en: <https://www.ecpat-spain.org/ecpat.asp?sec=3>

II Plan de Acción contra la Explotación Sexual Infantil y Adolescente en España 2014-2015+2016. Disponible en: <https://www.ecpat-spain.org/ecpat.asp?sec=10>

III Plan de Acción contra la Explotación Sexual Infantil y Adolescente en España 2017-2020. Disponible en: <https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/fuentes1.asp?sec=14&subs=136&cod=3559&page=>

Ravetllat Ballesté, I. (2007), *Protección a la infancia en la legislación española. Especial incidencia en los malos tratos (parte general)*, Revista de Derecho UNED, 2, pp. 77-94.

Ravetllat Ballesté, I. (2012), *El interés superior del niño: concepto y delimitación del término*, Educatio Siglo XXI, 30/2, pp. 89-108.

Síndic de Greuges de Cataluña, *Informe sobre los derechos del niño*, Noviembre 2019.

Statista (2017), *Aborto voluntario en menores de 20 años en España por Comunidades Autónomas*. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/612699/abortos-voluntarios-en-menores-de-20-anos-por-cc-aa-en-espana/>

Taula d'Entitats del Tercer Sector a Catalunya (2014), *Drets Humans i polítiques de drogues: noves propostes de regulació*. Disponible en: http://www.tercersector.cat/sites/www.tercersector.cat/files/dossier_drets_humans_i_politiques_de_drogues_juny_2014_1.pdf

Unicef España (L. Gaitán, O. Cantó, B. Lerya) (2011), *Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones. Propuestas para la reflexión*, Madrid. Disponible en: https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/imagenes/tablaContenidos03SubSec/Politiclas_Infancia_Espana_UNICEF_2011.pdf

Uroz Olivares, J. (2009), *Los derechos y la situación de la infancia en el marco de la declaración de los derechos humanos*, Miscelánea Comillas Vol. 67, pp. 157-174.

Vega, A.; Aramendi, P. (2011), *Las drogas en los centros de iniciación profesional: aportaciones de algunos estudios del País Vasco*, Revista de Intervención Psicoeducativa en la Desadaptación Social, 4, pp. 57-69.

Villagrasa Alcaide, C. (2015), *Derechos de la infancia y la adolescencia: hacia un sistema legal*, Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 49 (2015), pp. 17-41.

LEGISLACIÓN

Constitución Española de 1978.

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Ley 26/2015 de 28 de julio de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia.

Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la Autonomía del Paciente y de Derechos y Obligaciones en Materia de Información y Documentación Clínica.

Convención de Derechos del Niño de 1989.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Ley catalana 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia.

Libro II del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia.

Ley del Parlamento de Cataluña 27/2001, de 31 de diciembre, de justicia juvenil.

Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña.