

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y MARCO  
DE PROTECCIÓN JURÍDICA  
DEL MENOR EN ESPAÑA**

CARMEN ALEMÁN BRACHO

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL. 3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y MARCO DE PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MENOR EN ESPAÑA. 4. MEDIDAS DE PROTECCIÓN DEL MENOR. 5. SERVICIOS SOCIALES PARA LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA. 6. CONCLUSIONES.

# POLÍTICAS PÚBLICAS Y MARCO DE PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MENOR EN ESPAÑA

CARMEN ALEMÁN BRACHO

Catedrática de Política social y Servicios Sociales

## 1. INTRODUCCIÓN

La protección social del menor, o de la infancia, figura en la Constitución encabezando el capítulo de los principios rectores de la política social y económica. Desde siempre, la protección de la infancia ha constituido uno de los sectores hacia el que se han orientado diversos ámbitos del sector público, así la sanidad, la educación, la seguridad social y los servicios sociales.

La infancia es un periodo de *desarrollo decisivo para el ser humano*. Durante la infancia, se define nuestra propia identidad y la forma de relacionarnos con el mundo. Al tiempo que es una etapa crucial para la formación de la persona, es también aquella que requiere de una mayor protección. A medida que crece, el niño va ganando mayor autonomía para actuar y tomar decisiones. Sin embargo, se encuentra en una situación de fuerte dependencia en la que el entorno social más inmediato, especialmente la familia, desempeña un papel determinante para asegurar las condiciones de seguridad y bienestar que permiten su desarrollo.

En este artículo, se van a tratar las políticas públicas para la infancia, en el ámbito de las actuales transformaciones sociales. Para ello se examinan previamente los derechos establecidos para salvaguardarla, pues constituyen la base de los servicios sociales. Sobre todo en los últimos veinte años, y a causa de distintos problemas que han surgido en el mundo moderno y que afectan muy directamente a la protección del menor, los organismos internacionales se han movido para legislar al más alto nivel los derechos que asisten al menor y establecer medidas para su ejecución. La legislación mundial se ha trasladado a Europa, del

ámbito europeo a España y, en nuestro país, no sólo existe legislación estatal, sino también legislaciones autonómicas. También se han elaborado numerosos Planes administrativos con vigencia plurianual, de modo que tenemos ya establecido un elenco amplio de prestaciones de servicios. Sin duda nos encontramos ante uno de los servicios sociales con mayor dinamismo, pues la problemática del menor se encuentra en constante mutación.

## 2. LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Los derechos y protección especial que ha de tener la infancia se han reflejado, ya desde hace años, en numerosos textos y documentos de ámbito internacional del más alto rango jurídico. La importancia de revisar estos ordenamientos jurídicos reside en que, pese a su indeterminación jurídica, constituyen el marco referencial para las políticas españolas en materia de protección a la infancia. Por tanto, a continuación se describen los más importantes, en especial aquellos que han tenido una influencia directa en nuestra Constitución y legislación interna.

### 2.1. Organización de las Naciones Unidas

La primera Declaración de Derechos del Niño se aprobó en 1924 por la Asamblea de la Sociedad de Naciones, antecedente de la Organización de Naciones Unidas. Después de la II Guerra Mundial, comienzan a adoptarse medidas específicas en favor de la infancia. Su manifestación más destacada fue la aprobación por la Asamblea de Naciones Unidas (1959) de una nueva *Declaración sobre los Derechos del Niño*, más completa. En ella se sientan las primeras bases, que serán desarrolladas con posterioridad en la *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989). Sin embargo, a pesar de suponer un avance en el reconocimiento de los derechos de la infancia, la Declaración de 1959 carecía de los instrumentos de garantía para hacerlos efectivos (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1998:137).

Por otra parte, cabe destacar que, debido a la coyuntura política y social que caracteriza la primera parte del siglo XX, ambas Declaraciones se centran únicamente en los derechos de protección y provisión del menor, es decir, codifican un conjunto de derechos sociales para los niños en el contexto de la formación de los Estados de Bienestar en los países occidentales. Sin embargo, hasta la celebración de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 no se puede

considerar al menor como un sujeto legal e independiente, con pleno estatus jurídico en términos de ciudadanía (derechos civiles, sociales y políticos).

### 2.1.1. Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Ratificada por España en 1990. Es el instrumento jurídico fundamental, inspirador del resto de legislaciones internacionales y nacionales. Dedicada especial atención a establecer instrumentos para la efectividad de los derechos que reconoce al niño. Reconoce el derecho del niño a su propia identidad, a la libertad de expresión, pensamiento, conciencia y religión, así como a la intimidad y no discriminación. Junto a dichos derechos básicos, establece la obligación de los poderes públicos de asegurar a la infancia un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. (artículo 27), de crear las condiciones para hacer efectivo el derecho a la educación (artículo 28), a la salud (artículo 24), a la Seguridad Social (artículo 26) y de generar mecanismos para la protección del menor en las situaciones que supongan riesgo para su integridad o desarrollo. La segunda parte del texto de la Convención da cuenta de los mecanismos para la garantía de estos derechos, incluida la creación de un *Comité sobre los Derechos del Niño* que asegure el cumplimiento del texto aprobado en 1989.

La gran novedad de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, respecto a Convenciones y Tratados anteriores, es que introduce, junto a los derechos de protección y provisión de los niños, un tercer conjunto de derechos para las personas menores de edad: los derechos de participación (artículos 12, 13, 15, 16 y 17). Este aspecto resulta relevante en la medida en que, a partir de estas fechas, el niño puede ser considerado un sujeto jurídicamente independiente; lo cual supone que, en la protección al menor, familias y Estados habrán de tener especial consideración con el niño en tanto que ciudadano. Pese a que esta cuestión se ha considerado un avance fundamental en la conformación del estatus jurídico del menor y de su especial protección, los derechos de participación de los niños entran, a menudo, en contradicción con el principio del mejor interés del menor (art. 3); puesto que éste designa la potestad de familias y Estados para decidir qué es lo mejor para el niño en caso de protección, pero al mismo tiempo en esta decisión y en virtud de sus derechos de participación, el menor habrá de formar parte protagonista en la toma de decisiones sobre todos los asuntos que afecten a su vida.

Finalmente, la adopción de la Convención por parte de un gran número de Estados y organizaciones regionales, incluida la Unión Europea, llevó a la evaluación de las medidas de atención a la infancia desarrolladas hasta el momento y a un nuevo impulso de las acciones para su protección en el ámbito nacional.

En el caso de España, la ratificación del texto de la Convención contribuyó a la creación de un nuevo marco legislativo, la *Ley de Protección del Menor de 1996*, que superó el Decreto de 1948 (Texto refundido de la legislación sobre protección de menores), regulador hasta el momento de la materia.

### 2.1.2. Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño (2000)

La Organización de las Naciones Unidas aprobó en 2000 el *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de niños en conflictos armados*, así como el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*. Ambos Protocolos fueron ratificados también por España en 2002.

La conciencia de la necesidad de protección del niño como ser más vulnerable de la sociedad, se ha visto además favorecida por otras actuaciones de la ONU. La creación de la UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia), ha sido un medio para canalizar la cooperación internacional, con el fin de dar ayuda de emergencia a los niños víctimas de la guerra. Más tarde esta organización amplió su campo de acción con programas en ámbitos como el de la salud y la nutrición. Con posterioridad, además de ocuparse en estas tareas, incluirá acciones en el campo de la educación, la orientación profesional, la capacitación de personal, y otros los servicios orientados al bienestar de la infancia.

Los marcos de protección al menor han seguido desarrollándose tanto en el seno de organizaciones internacionales como en el ámbito estatal y regional, abordando nuevas situaciones consecuencia de los cambios sociales más recientes, entre ellas la presencia de la imagen de los niños y niñas en los medios de comunicación, o en redes de información como internet. Igualmente, el reconocimiento de determinados problemas globales, ha llevado a tratar cada vez con más frecuencia, en conferencias y declaraciones internacionales (entre ellas el Congreso Mundial de Estocolmo o el Compromiso de Yokohama), situaciones como la explotación económica del menor o el turismo sexual, que afectan a un importante número de niños y niñas que viven en los países más afectados por la desigualdad internacional.

## 2.2. Unión Europea

La actividad de la Unión Europea en materia de infancia implica distintas facetas: protección de los derechos de niños y niñas, fomento de su bienestar,

apoyo a los Estados miembros en sus políticas, lucha contra la pobreza y la exclusión de niños y niñas a través de la cooperación al desarrollo.

### 2.2.1. Estrategia y marco normativo de la Unión Europea para la protección de la infancia

#### a) Primeros pasos en la protección de la infancia.

El Parlamento Europeo aprobó en 1986 la *Carta europea de los niños hospitalizados*, y 1992 la *Carta europea sobre los Derechos del Niño*. En esta última el Parlamento propone, como principios mínimos, la protección de la Carta a todos los menores de 18 años, el reconocimiento de sus derechos y el establecimiento de las medidas para la protección de este grupo de población. En este sentido, el texto reconoce que «todo niño deberá gozar de unos servicios sociales adecuados en el terreno familiar, educativo y de la reinserción social». El Consejo de la UE ha desarrollado igualmente instrumentos para la protección del menor; entre ellos los referidos a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes (1977), la integración de los niños y jóvenes con discapacidad en los sistemas educativos ordinarios (1990), la protección de los jóvenes en el trabajo (1994), y la lucha contra la explotación sexual y los malos tratos a los niños (1997). Sin embargo, gran parte de esta legislación ha tomado la forma de recomendaciones a los Estados miembros, sin tener un carácter obligatorio ni directamente aplicable en los marcos normativos nacionales. De ahí que las propias instituciones de la Unión Europea, especialmente el Parlamento Europeo y el Consejo de las Regiones, pusieran de manifiesto la necesidad de reforzar las medidas de protección al menor en el ámbito comunitario y de los Estados. El compromiso de la Unión a través de La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, unido al fortalecimiento de la política común de justicia y seguridad, darán lugar a un necesario nuevo impulso a la política comunitaria en materia de infancia.

#### b) La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Fue formalmente proclamada en Niza en diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión; fue enmendada y proclamada por segunda vez en diciembre de 2007, y en diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, adquirió el mismo carácter jurídico vinculante que los Tratados. La Carta de los Derechos Fundamentales reconoce una serie de derechos personales, civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos y residentes de la UE, consagrándolos en la legislación comunitaria. En virtud de lo establecido en el artículo 10.2 de la Constitución española, sus preceptos

tienen fuerza constitucional vinculante en nuestro país. Dedicamos el artículo 24 a los derechos del menor: «1. Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tenida en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez. 2. En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial. 3. Todo menor tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si son contrarios a sus intereses».

c) Aproximación de las disposiciones legales de los Estados miembros.

En 2004 el Consejo se plantea un *marco normativo común* a nivel europeo para abordar cuestiones tales como la tipificación penal, las sanciones, las circunstancias agravantes, la competencia y la extradición en materia de trata de seres humanos, explotación sexual de los niños y pornografía infantil.

d) Estrategia sobre derechos de la infancia (2006).

Contiene la acción y los compromisos de la UE y de los Estados miembros recogidos en la Convención sobre Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos. La Comisión Europea propone en ella una estrategia de protección de los derechos del niño en el marco de las políticas internas y externas de la UE, que se articula en torno a los siguientes *objetivos específicos*, entre otros:

- Establecer las prioridades de una futura acción de la UE.
- Tener sistemáticamente en cuenta los derechos del niño en todas las políticas externas e internas de la UE.
- Garantizar una coordinación y mecanismos de consulta eficaces.
- Comunicar más eficazmente sobre los derechos del niño.
- Promover los derechos del niño en el marco de las relaciones exteriores.

Con el fin de conseguir estos objetivos, la Estrategia prevé varias *medidas*. Entre ellas las siguientes:

- Creación en la UE de un número de teléfono único para las líneas de asistencia a los niños y de un número único para llamadas urgentes referidas a niños desaparecidos o víctimas de explotación sexual.
- Apoyo a los esfuerzos de los bancos en su lucha contra la utilización de las tarjetas de crédito para la compra en internet de imágenes de pornografía infantil.

- Lanzamiento de un plan de acción en el marco de la cooperación al desarrollo.
- Creación de un foro europeo sobre derechos del niño.

### 2.2.2. Programas e iniciativas comunitarias vinculadas a la protección del menor

El respaldo comunitario a la protección y el bienestar de la infancia también se plasma en distintas iniciativas y programas de cooperación y apoyo a los Estados miembros. Entre ellas se mencionan los siguientes:

#### a) Programa Daphne III (2007-2013).

Tiene como finalidad prevenir y combatir todas las formas de violencia, especialmente física, sexual y psicológica, hacia los niños, los jóvenes y las mujeres. Se dirige igualmente a proteger a las víctimas y a los grupos de riesgo, con el fin de conseguir un elevado nivel de protección de la salud física y mental, de bienestar y de cohesión social en todo el territorio de la Unión. Puesto inicialmente en marcha para el período 2000-2003, repetido en años sucesivos, se abrió un nuevo periodo de cobertura para 2007-2013. Entre sus *objetivos* se señalan los siguientes:

- Apoyar a las ONG para que se movilizan contra la violencia.
- Crear redes multidisciplinares para reformar la cooperación de las ONG.
- Estudiar los fenómenos ligados a la violencia y su impacto sobre las víctimas y sobre la sociedad (costes sanitarios, sociales y económicos).
- Elaborar programas de asistencia a las víctimas y a las personas con riesgo, así como programas de intervención con los autores de actos violentos.

#### b) Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014).

Constituye un enfoque común para abordar los desafíos que plantea la llegada a la UE de un elevado número de menores no acompañados. Se basa en el principio del interés superior del menor. Menores no acompañados son los nacionales de terceros países o que llegan a un país de la UE sin ir acompañados de un adulto que los tenga a su cargo, o a los menores que quedan sin compañía después de su llegada al territorio de un país de la UE. Este Plan establece *tres vías de acción principales*:

- *Prevención*. Es esencial la colaboración con los países de origen y de tránsito, así como con la sociedad civil y las organizaciones internacionales. Se debe abordar el problema de la migración de menores no acompañados en

otros ámbitos políticos, tales como la cooperación al desarrollo, la reducción de la pobreza, la educación, la salud y los derechos humanos.

- *Protección*. Cuando se detecte un menor no acompañado en una frontera o en el territorio de la UE, se le debe proporcionar una protección adecuada. Debe garantizarse la designación de un representante para cualquier menor no acompañado.
- *Soluciones duraderas*. Se ha de evaluar cada caso por separado, teniendo presente el interés superior del menor. Un menor no acompañado podrá retornar a su país de origen, dando preferencia al regreso voluntario; o beneficiarse de una protección internacional o de otro estatuto jurídico e integrarse en el país de acogida.

b) Programa Safer internet plus.

La UE presenta igualmente el máximo interés en vigilar los peligros de las nuevas tecnologías para los niños, para lo cual ha establecido este programa, uno de cuyos objetivos es proteger a los niños de la explotación sexual originada en Internet.

c) Programa Invertir en las personas.

Dentro de la proyección exterior de la política europea y de la cooperación al desarrollo, este programa incluye una importante aportación presupuestaria para llevar a cabo medidas centradas específicamente en los niños y los jóvenes en las acciones exteriores. Se pretende utilizar esos fondos de modo que tengan un efecto catalizador, abordando temas como el trabajo infantil, la trata de niños, los niños y los conflictos armados y la violencia contra los niños.

d) Programas educativos.

La importancia de los programas educativos es primordial para conseguir la más adecuada integración social del niño. La organización y el contenido de los sistemas de educación y formación son competencia de los Estados miembros, por lo que el papel de la UE consiste en prestarles apoyo. La Comisión Europea trabaja estrechamente para ayudarles a desarrollar y modernizar sus políticas de educación y formación principalmente de dos maneras. Por un lado, mediante el programa de trabajo *Educación y formación 2010*, que forma parte de la Estrategia de Lisboa revisada y que facilita el intercambio de información y mejores prácticas mediante el aprendizaje mutuo y la revisión por pares. Por otro, a través del nuevo programa de aprendizaje permanente. El programa marco para el período 2007-2013 recoge los anteriores subprogramas *Grundwig* (educación

para adultos), *Leonardo* (para formación profesional), *Erasmus* (para educación universitaria) y *Comenius*, todos ellos integrados en la iniciativa Sócrates.

### 2.3. Consejo de Europa

Del Consejo de Europa han emanado gran cantidad de normas, unas con carácter vinculante (tratados y acuerdos internacionales) y otras que revisten la forma de recomendaciones. Ejercen gran influencia en la legislación de los Estados miembros. Son bastante numerosas, por lo que nos limitamos a reproducir las más significativas.

#### 2.3.1. Carta Social Europea y Carta Social Europea revisada

La *Carta Social Europea* fue hecha en Turín en 1961; fue ratificada por España en 1980. La *Carta Social Europea revisada* fue hecha en Estrasburgo en 1996; no ha sido ratificada por España. Ambas completan el *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (1950), ratificado por España en 1979. Contiene referencias al derecho de los niños y de los adolescentes a la protección (artículo 7), a la protección social, jurídica y económica de la familia (artículo 16), así como el derecho de las madres y los niños a una protección social y económica (artículo 17). El artículo 17.1 de la Carta revisada integra los derechos garantizados por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Para su vigilancia y cumplimiento ha sido creado el *Comité europeo de derechos sociales*. Se compone de miembros independientes, elegidos por el Comité de Ministros para un período de seis años. Asimismo, determinadas organizaciones internacionales de empleadores y empresarios pueden dirigirle reclamaciones colectivas. Ha ampliado el campo de aplicación del artículo 7.10 de la Carta Social Europea, que asegura «una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que estén expuestos los niños y los adolescentes», con el fin de que cubra la protección de los niños contra la trata de seres humanos y el mal uso de las técnicas de la información.

#### 2.3.2. Otras Convenciones internacionales del Consejo de Europa

Se mencionan algunas de las más significativas, entre el amplio elenco de disposiciones jurídicas el más alto nivel:

- *Convención del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y los abusos sexuales* (2007).

- *Convención del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos* (2005). Esta Convención reconoce que todas las formas de trata de seres humanos constituyen una violación de los derechos del hombre, y llama a los Estados a proteger a sus víctimas, hombres, mujeres o niños. Se aplica a todas las formas de explotación, ya se trate explotación sexual, del trabajo o de servicios forzosos. Contiene disposiciones específicas que toman en cuenta la vulnerabilidad de los niños y su necesidad especial de protección y asistencia.
- *Convención sobre la Cybercriminalidad* (2011). El preámbulo hace referencia a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. El artículo 9 se refiere a la pornografía infantil; en él se dispone que las partes contratante adopten las medidas legislativas que se juzguen necesarias para tipificar como delito determinados usos informáticos relacionados con la pornografía infantil.
- *Convención europea sobre el ejercicio de los derechos de los niños* (1996). Esta Convención tiene por objeto promover los derechos de los niños y proteger sus intereses superiores. Prevé medidas de orden procedimental que permitan a los niños ejercer sus derechos, así como la obligación de suministrarlas las informaciones pertinentes.

### 2.3.3. Recomendaciones

Son muy numerosas, y proceden tanto de la Asamblea Parlamentaria como del Comité de Ministros. Nos limitamos a mencionar alguna de ellas que hacen referencia más directa a aspectos de protección social de la infancia:

- *Recomendación CM/Rec(2012), del Comité de Ministros, sobre estrategias nacionales integrales de protección de los niños con la violencia*. De conformidad con las recomendaciones del Comité de derechos del Niño de las Naciones Unidas, esta Recomendación anima a la puesta en práctica de un dispositivo nacional cuya finalidad sea proteger los derechos del niño y eliminar la violencia ejercida contra ellos. El texto de la Recomendación se articular en torno a ocho principios generales: protección contra la violencia, derecho a la vida y a las mejores condiciones posibles de supervivencia y de desarrollo, no discriminación, igualdad de sexos, participación de los niños, obligaciones del Estado, obligaciones y participación de otros agentes e interés superior del menor.
- *Recomendación Rec(2005)5, del Comité de Ministros, relativa a los derechos de los niños que viven en instituciones*. Establece como principios fundamentales que

la familia es el entorno natural donde el niño debe crecer, en una atmósfera de bienestar, y que los padres son los primeros responsables de la educación y desarrollo de los hijos. La institucionalización debe ser entendida como excepción; ha de tener como primer objetivo el interés superior del niño y garantizar el respeto pleno de sus derechos fundamentales. No debe durar más tiempo del necesario, debe ser objeto de evaluaciones periódicas, y debe proporcionarse a los padres toda la ayuda que sea posible, a fin de favorecer un retorno armonioso del niño al hogar familiar y a la sociedad. El procedimiento, organización y modalidades de institucionalización tendrán en cuenta la opinión del niño, en función de su edad y madurez. Las medidas de disciplina y control aplicadas en las instituciones deben fundamentarse en reglamentaciones oficiales y en normas establecidas.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y MARCO DE PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MENOR EN ESPAÑA

#### 3.1. *La Constitución de 1978*

El deber de los poderes públicos de protección del menor y salvaguarda de su bienestar *aparece recogido en la Constitución*, en el artículo 39. Dicho artículo establece: 1) la obligación de los poderes públicos de asegurar la «protección social, económica y jurídica de la familia»; 2) la protección integral de los hijos, en situación de igualdad con independencia de su filiación y el estado civil de la madre; 3) el deber de asistencia de los padres a los hijos; y 4) el desarrollo de los instrumentos jurídicos y medidas para hacer efectivos los acuerdos internacionales que velan por los derechos del niño. Pero ahí no acaba la atención que presta nuestro texto constitucional a la infancia, existen referencias que de forma explícita o implícita recogen el deber de protección y bienestar a este sector, entre ellas, el artículo 20.4 que señala como límite a la libertad de expresión la «protección de la juventud y de la infancia». Y referencias implícitas, como el artículo 27, sobre el derecho al desarrollo de la personalidad a través de la educación, así como otros preceptos que garantizan diversos aspectos del bienestar del niño (artículos 43, 45, 47 y 49).

Así, la Constitución española reconoce el estatus jurídico del menor en tanto que ciudadano y en tanto que hijo. Por ello, a partir del reconocimiento constitucional, se inicia un periodo legislativo dirigido a regular y a establecer los derechos de la infancia como conjunto de garantías sociales, civiles y políticas para todos los menores españoles. Entre las iniciativas jurídicas más relevantes,

se encuentra sin duda, la reforma de 1987 y, sobre todo, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor de 1996.

### 3.2. *Legislación estatal: La Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor*

Con anterioridad a la actual etapa democrática, la protección al menor había sido regulada a través del Decreto de 2 de julio de 1948, por el que se refundió la legislación en materia de protección de menores. Una vez iniciado el nuevo periodo se aplican sobre este texto numerosas modificaciones parciales y multiplicidad de medidas legales que tratan de hacer frente a las necesidades de la población más joven. Así, la Ley de 13 de mayo de 1981 abordará el establecimiento de un trato igualitario de derechos y deberes entre los hijos, con independencia de su filiación matrimonial o no matrimonial, reconociendo al tiempo la investigación de la paternidad; la Ley de 24 de octubre de 1983, llevará igualmente a una reforma del Código Civil en el tratamiento de la materia de tutela y guarda de menores. Posteriormente se regulará sobre materias como el exhibicionismo y provocación sexual en relación con los menores (1992) o el respeto a los derechos del niño en el ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (1994). Mayor importancia tuvo la Ley 21/1987, de 11 de noviembre. Su texto sustituye el concepto de abandono por el de *desamparo*, agilizando los procedimientos de protección al menor. Introduce asimismo la consideración de la *adopción* como un elemento de plena integración familiar y da entrada en nuestro ordenamiento jurídico al acogimiento familiar. Por todo ello, la aportación fundamental de la citada Ley reside en la introducción de un nuevo modelo de protección a la infancia, caracterizado por su *desjudicialización* y la consiguiente promoción de la prevención y la intervención llevada desde instancias administrativas tales como los servicios sociales.

Pero será la *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor*, que introducirá importantes modificaciones en el Código civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Esta Ley reconoce la necesidad de dar solidez a un nuevo edificio de derechos de la infancia, gestados en torno a las transformaciones sociales y culturales operadas en nuestra sociedad. Considera a los menores como sujetos de derechos «activos, participativos y creativos, con capacidad de modificar su propio medio personal y social, de participar en la búsqueda y satisfacción de sus necesidades y en la satisfacción de las necesidades de los demás» (Exposición de motivos).

### 3.2.1. Catálogo de derechos reconocidos al menor

Se reconoce un cuerpo de derechos del menor, recogidos en el Título I de la Ley:

- *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 de Naciones Unidas 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 (artículo 3).
- *Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen* (artículo 4). Este derecho comprende también la inviolabilidad del domicilio familiar y de la correspondencia, así como del secreto de las comunicaciones. Se trata de preservar la utilización que los medios de comunicación puedan realizar de la imagen de los menores, así como de salvaguardar al menor de las situaciones que afectan a su integridad personal, entre ellas la pornografía infantil ligada cada vez más a internet.
- *Derecho a la información* (artículo 5). Su salvaguarda recae en toda la sociedad, pero especialmente sobre los medios de comunicación, responsables de garantizar a través de su programación, así como en la publicidad inserta en la misma, la emisión de imágenes y contenidos que eviten la violencia o la explotación sexista de las relaciones interpersonales.
- *Derecho a la libertad ideológica* (artículo 6). Tiene su límite en la libertad de los demás. Los padres o tutores tienen el derecho y el deber de cooperar para que el menor ejerza esta libertad de manera que contribuya a su desarrollo personal.
- *Derecho a la participación, asociación y reunión* (artículo 7). Conlleva el establecimiento de los cauces adecuados para la formación y participación dentro de asociaciones infantiles y juveniles, así como la constitución de órganos de participación en los que los menores puedan tomar parte en las decisiones que les atañen.
- *Derecho a la libertad de expresión* (artículo 8), en especial en lo que se refiere a la publicación de sus opiniones, edición y producción de medios de difusión y acceso a ayudas que las administraciones públicas establezcan para tal fin.
- *Derecho a ser oído* (artículo 9), tanto en el ámbito familiar, como en el administrativo y judicial, cuando sea directamente interesado y se trate de una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social.

Con el fin de poder hacer efectivos estos derechos, el menor podrá solicitar la protección y tutela de la Administración pública, poner en conocimiento del Ministerio Fiscal las situaciones que considere atentan contra sus derechos, plantear sus quejas al Defensor del Pueblo y solicitar los recursos sociales disponibles de las administraciones públicas. Éstas, por su parte, deberán asegurar el desarrollo de dichos recursos a través de políticas integrales para la infancia.

Los menores extranjeros que se encuentren en nuestro país tendrán acceso a estos recursos sociales, incluida la educación. Igualmente, la ley reconoce «el derecho a la asistencia sanitaria y a los demás servicios públicos a 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» (artículo 10.4).

### 3.2.2. Principios que deben regir las actuaciones públicas a favor de la infancia

Las actuaciones públicas en favor de la infancia se rigen, según el marco normativo de de la Ley del Menor de 1996, por los siguientes principios (artículo 11.2):

- Supremacía del interés del menor.
- Mantenimiento del menor en el medio familiar de origen siempre que sea posible.
- Integración familiar y social.
- Prevención de aquellas situaciones que puedan perjudicar a su desarrollo personal.
- Sensibilización a la población ante situaciones de indefensión del menor.
- Promoción de la participación y solidaridad social.
- Objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora hacia el menor.

### 3.2.3. Medidas a adoptar

Los principios antes citados son los que han de guiar la acción pública en las situaciones de desprotección social del menor (Título II de la Ley). Las medidas que deben adoptarse serán de diferente tipo dependiendo de la situación en que se encuentre el niño. La Ley distingue entre:

- *Situaciones de riesgo*. Aquellas en las que el perjuicio sufrido por el menor no es lo suficientemente grave como para aconsejar su separación del

núcleo familiar. En estos casos los poderes públicos ejercerán funciones de guarda sobre el menor.

- *Situaciones de desamparo*. Se considera *situación de desamparo* «la que se produce de hecho 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» (artículo 192 del Código civil). Registran una gravedad mayor, lo que puede llevar aparejadas medidas que retiren la patria potestad a los padres y lleven a la asunción de la tutela por parte de las instituciones públicas, conforme a lo establecido en el artículo 172 del Código Civil. Dicha tutela, como dispone este artículo, se establecerá a través del *acogimiento familiar* o el *acogimiento residencial* en centros u hogares para menores, procurando en todo caso que el niño permanezca internado el menor tiempo posible. Este tipo de tutela también será ejercido cuando los padres o tutores no puedan cuidar del menor y siempre que el juez así lo determine.

En todo caso, los poderes públicos deberán prever y reparar las situaciones de desprotección social del menor. Los ciudadanos, por su parte, tendrán la obligación de comunicar estas situaciones y prestar auxilio inmediato al niño. Serán las entidades públicas las que evalúen las medidas necesarias para dar fin a la situación de riesgo. Teniendo en cuenta esta valoración se tomarán medidas de guarda o de tutela, dependiendo de la gravedad de la situación familiar en que se encuentra el menor.

En el supuesto de que la entidad pública considere necesaria la acogida residencial del menor, se procura que la estancia en situación de internado sea lo más breve posible. Los servicios, hogares funcionales o centros dirigidos a menores, públicos o privados, se han de regir por los criterios establecidos al efecto por las administraciones públicas, quienes velarán para que dichos establecimientos cumplan las condiciones de «seguridad, sanidad, número y calificación profesional de su personal, proyecto educativo, participación de los menores en su funcionamiento interno, y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos» (artículo 21).

No obstante, el interés por el desarrollo de una vida no institucionalizada del niño ha llevado, de manera creciente, a la opción por el acogimiento familiar. La Ley reconoce esta figura introducida en la Ley 21/1987, dándole un tratamiento más extenso. Igualmente el texto normativo hará referencia a los procesos de tutela, adopción y adopción internacional, dedicando especial atención a este último. En este sentido, y si bien la Ley del Menor de 1996 actúa como base

normativa en materia de protección a la infancia, su desarrollo se irá complementado con una regulación específica y complementaria que afectará en parte a su articulado. La Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores y, la Ley 54/2007 de adopción internacional, son muestra de un marco normativo dinámico, en el que continúa el debate sobre su funcionamiento y posibilidades de reforma. Es importante señalar que está en fase de debate el **Anteproyecto de Ley de actualización de la legislación de protección a la infancia**, que simplifica la adopción y se potencia el acogimiento familiar frente a los centros tutelares.

Sin embargo, diversos son los obstáculos a los que el segundo reto *desinstitucionalizador*, propuesto por el Anteproyecto de Ley, ha de hacer frente. En primer lugar, aunque dicho proyecto trata de acotar y definir la figura del «Interés Superior del Menor» (modificación artículo 2 de la LO 1/1996), ésta sigue conformándose como un principio jurídico y administrativo indeterminado. Por otro lado y, en segundo lugar, se trata de una reforma que busca un efecto *desinstitucionalizador* sin modificar los presupuestos económicos dirigidos para tal fin en ordenamientos jurídicos y planes anteriores.

### 3.3. Legislación autonómica

#### 3.3.1. Normas reguladoras

La política de atención a la infancia reviste especial importancia en el marco autonómico. No se olvide que, históricamente, fueron las entidades locales, municipios y diputaciones provinciales, las que tuvieron encomendada la atención de los niños en situación de desamparo o de vulnerabilidad. Eran los municipios quienes primero detectaban la necesidad, y los centros de acogida (casas de expósitos, de huérfanos, etc.) dependían de la beneficencia provincial.

Por ese arraigo histórico las competencias sobre atención al menor fueron de las primeras en ser asumidas por las comunidades autónomas, bien porque las recibieron directamente de las extinguidas diputaciones provinciales (en los supuestos de comunidades autónomas uni-provinciales), bien porque las incorporaron a su gestión. De hecho, la mayor concreción en cuanto a legislación, planes administrativos de actuación, y organización gestora, se encuentra en las comunidades autónomas, que tienen encomendadas por normas estatales de Derecho civil la *guarda y tutela* de los niños en situación de desamparo.

No podemos extendernos en estas páginas en la descripción de su ámbito competencial. Al menos quede constancia de la *legislación autonómica existente*. No se apartan de lo establecido en los Convenios internacionales y Recomendaciones

sobre la materia y en la Ley Orgánica del Menor de 1996, pero integran mucho mayor contenido, con medidas de diverso tipo, sanitarias, educativas, de servicios sociales, de integración social, laboral, etc., tanto preventivas, como rehabilitadoras y de intervención social con los niños, adolescentes y sus familias. Se trata ya de una legislación consolidada que, en determinadas comunidades autónomas, está siendo objeto de frecuentes modificaciones para adaptarla a las circunstancias cambiantes del momento. La relación de Leyes es la siguiente:

- *Andalucía*: Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor.
- *Aragón*: Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón.
- *Asturias*: Ley 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor.
- *Canarias*: Ley 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores.
- *Cantabria*: Ley 7/1999, de 28 de abril, de protección de la infancia y adolescencia, modificada por la Ley 8/2010, de 23 de Diciembre.
- *Castilla-La Mancha*: Ley 3/1999, de 31 de marzo, del menor de Castilla-La Mancha.
- *Castilla y León*: Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León.
- *Cataluña*: Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.
- *Comunidad Valenciana*: Ley 12/2008, de 3 de julio, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana.
- *Extremadura*: Ley 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención a menores.
- *Galicia*: Ley 3/1997, de 9 de junio, gallega de la familia, la infancia y la adolescencia.
- *Islas Baleares*: Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears.
- *La Rioja*: Ley 1/2006, de 28 de febrero, de protección de menores de La Rioja.
- *Madrid*: Ley 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid.
- *Murcia*: Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia de la Región de Murcia.
- *Navarra*: Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia, modificada parcialmente por

la Ley Foral 18/2010, de 8 de noviembre y por la Ley 13/2013, de 20 de marzo.

- *País Vasco*: Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y la adolescencia, modificada por la Ley 3/2009, de 23 de diciembre.

Asimismo, todas las comunidades autónomas han establecido un órgano gestor para todo lo que tiene relación con los servicios sociales de atención a la infancia. Su necesidad es del todo manifiesta, pues son los servicios sociales los encargados de valorar la situación de desamparo del menor, con el fin de tomar las medidas urgentes que proceda ante dicha situación y, en cualquier caso, ponerlo en conocimiento de la autoridad judicial. Por otra parte, existen muchas actuaciones sociales relacionadas con la tutela, tales como el acogimiento familiar, la acogida temporal en centros, la derivación a centros educativos, y un sinnúmero de actividades que requiere una población tan vulnerable hoy en día como es la de los niños y adolescentes. Actuaciones que los servicios sociales deben realizar en el contexto de la familia, pues ésta es el núcleo insustituible donde debe crecer y desarrollarse el niño para conseguir una plena integración social.

### 3.3.2. Prestaciones

Con independencia de la producción normativa, todas las comunidades autónomas han establecido prestaciones de servicios y económicas de atención al menor. Sirvan, como ejemplo de las prestaciones autonómicas existentes, las que figuran en la cartera de servicios sociales de *Cataluña*, que prevé prestaciones de servicios para la infancia, adolescencia y juventud, sector de población que incluye dentro de los servicios sociales especializados

Contempla, como *prestaciones garantizadas* (exigibles), las siguientes:

- *Servicio de tutela para niños/as y adolescentes en situación de desamparo*: servicio dedicado a la protección de niños/as y adolescentes en situación de desamparo.
- *Servicio especializado de atención a la infancia y a la adolescencia*: servicio de atención a la infancia y la adolescencia y a sus familias; se presta desde los equipos de atención a la infancia y la adolescencia, distribuidos territorialmente, y se dedica a la valoración, actuación y atención de niños/as en riesgo de desamparo o en situación de desamparo, así como al seguimiento y el tratamiento de sus familias.

- *Servicio de centro de acogida*: servicio residencial de estancia limitada y transitoria cuyo objeto es realizar atención, observación y el diagnóstico de la situación o riesgo de desamparo de menores respecto a sus familiares, a fin de elaborar la correspondiente propuesta de medida.
- *Servicio de centro residencial de acción educativa*: servicio de acogida residencial, para la guarda y educación de sus usuarios y usuarias, donde residen temporalmente con la medida administrativa de acogida simple en institución.
- *Servicio de centro residencial de educación intensiva*: servicio residencial de acogida de estancia limitada, cuyo objetivo es dar respuesta educativa y asistencial a adolescentes y jóvenes que, por presentar alteraciones conductuales, requieren unos sistemas de educación intensiva.
- *Servicio de piso asistido para jóvenes de 16 a 18 años*: servicio de vivienda de carácter asistencial y educativo con medida de acogida simple en institución, para quienes se considera necesario iniciar un proceso de des-inter-namiento progresivo.
- *Servicio de integración familiar*: servicio que contempla las tareas derivadas de la valoración y formación de la familia o persona que solicita acoger o adoptar y la integración en ésta de un/a niño/a o un adolescente.
- *Servicio de unidad convivencial de acción educativa*: servicio de integración familiar especializado de niños/as y adolescentes que llevan a cabo personas, previamente seleccionadas y cualificadas por razón de su titulación, formación y experiencia, relacionadas con la infancia y la adolescencia.
- *Servicio de centro socioeducativo diurno*: servicio social especializado de atención diurna dirigido a adolescentes en situación o riesgo de desamparo que ofrece actividades dirigidas de habilidades sociales y/o de carácter formativo prelaboral con el objetivo de que adquieran una mejor preparación para la vida adulta.
- *Servicio de centro socioeducativo nocturno*: servicio residencial de alojamiento nocturno de corta duración de personas menores extranjeras recién llegadas no acompañadas, mientras se realiza la propuesta más adecuada.
- *Servicio del teléfono de la infancia* (Infancia Responde): atención telefónica permanente y gratuita de llamadas relativas preferentemente a situaciones de riesgo para niños/as y adolescentes.
- *Servicio de equipos de valoración de maltratos infantiles*: servicio de valoración de maltratos infantiles. Este servicio se presta desde los equipos de valoración de maltratos infantiles, integrados por psicólogo/a y trabajador/a social. Estos equipos asesoran, valoran e informan los casos de maltratos o

sospecha de maltratos notificados al organismo competente desde el ámbito sanitario.

Como *prestaciones no garantizadas*, que únicamente se conceden si existe disponibilidad presupuestaria, establece las siguientes prestaciones de servicios:

- *Servicio de piso asistido para jóvenes mayores de 18 años*: viviendas destinadas a jóvenes entre 18 y 21 años sin recursos propios ni familiares que, al llegar a la mayoría de edad, salen de las instituciones en las que han estado acogidos.
- *Servicio de residencia o pisos para jóvenes vinculados a programas de inserción laboral*: servicio social residencial para personas trabajadoras menores de edad (de 16 a 18 años) tuteladas por la Administración de la Generalidad de Cataluña y para personas mayores de edad (de 18 a 20 años) extuteladas.
- *Servicio de acompañamiento especializado a jóvenes tutelados y extutelados*: servicio destinado a prevenir o paliar la situación de riesgo de jóvenes entre 16 y 20 años, tutelados y extutelados, procurando su integración sociolaboral y fomentando su autonomía y emancipación.
- *Servicio de apoyo a la adopción internacional*: servicio de apoyo consistente en la gestión y mediación para la adopción de menores en el ámbito internacional.
- *Servicio de atención postadoptiva*: servicio que ofrece un espacio de asesoramiento, orientación e intervención individual y familiar para tratar dificultades que tienen que ver con la integración de los/as niños/as en el seno de su familia adoptiva.

También existen, a nivel autonómico, Planes administrativos de la infancia y adolescencia, a semejanza del Plan Estratégico Nacional. En uno de los anexos de este último se encuentra la relación de los existentes hasta su fecha de aprobación. Se han venido renovando paulatinamente. Fácilmente puede deducirse que el contenido de dichos Planes es bastante similar al del Plan Nacional, si bien circunscrito a los problemas y características del territorio autonómico respectivo.

Ha de aludirse, finalmente, a la eficaz tarea realizada también por los *servicios sociales municipales* en este ámbito, como también habría de mencionarse a las importantes funciones que tiene asignada la Fiscalía de Menores, los Juzgados de Menores, el Defensor del Pueblos estatal y los autonómicos, los Defensores del Menor, la policía de menores, etc. Por lo que se refiere a aquéllos ha de tenerse en cuenta que, por estar palpando a diario, la realidad cotidiana de las familias y niños, su tarea es imprescindible para que las entidades de las comunidades

autónomas responsables de la tutela del menor actúen con la mayor prontitud. Así como el Código civil encarga la protección del menor a la entidad pública territorial correspondiente (*Comisión de tutela del menor*, u órgano equivalente) cuando aquél se encuentra en situación de desamparo para las *situaciones de riesgo*, es decir, cuando existen factores en el entorno del menor que pueden generar cierta alarma pero no se puede considerar que el menor esté desamparado, las funciones corresponden fundamentalmente a los servicios sociales municipales.

### 3.4. Planes de acción

Los procesos de planificación dirigidos a la infancia han venido en gran parte impulsados por los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en la materia. Los Planes estratégicos en infancia y adolescencia forman parte de las recomendaciones que el II Informe sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño realiza a nuestro país. El Plan de acción contra la explotación de la infancia y la adolescencia viene instado por el Protocolo Facultativo de la citada Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y los compromisos adquiridos en Yokohama; Como resultado, convivirán estos Planes durante el período 2006-2013.

#### 3.4.1. Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia (PENIA) 2006-2009 y II Plan (PENIA) 2013-2016

Son principios de los Planes el interés superior del menor, la no discriminación en su doble faceta de inclusión social e igualdad de género, la participación plena y la garantía del derecho fundamental del niño y la niña a la vida, así como el desarrollo pleno de sus potencialidades. Se establecieron en él los siguientes objetivos:

- Establecer un *sistema permanente de información* con el fin de mejorar el conocimiento de la situación de la infancia en España.
- *Mejorar la coordinación* y cooperación entre las administraciones públicas y demás organismos y agentes implicados de ámbito nacional e internacional.
- Promocionar las políticas de *apoyo a las familias* en el ejercicio de sus responsabilidades de crianza y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar.

- Fomentar la *sensibilización social sobre los derechos*, necesidades e intereses de la infancia y la adolescencia.
- Impulsar los derechos y protección de la infancia en los *medios de comunicación* y las nuevas tecnologías.
- Potenciar la atención e *intervención social a la infancia y adolescencia* en situación de riesgo, desprotección o discapacidad o en situación de exclusión social.
- Intensificar las actuaciones en la infancia y adolescencia estableciendo *mecanismos preventivos y de rehabilitación* ante situaciones de conflicto social.
- Garantizar una *educación de calidad* para todos que, caracterizada por la formación en valores, la atención a la diversidad y el avance en la igualdad.
- Fomentar el desarrollo de intervenciones de prevención, promoción y protección de la *salud* dirigidas a la infancia y adolescencia.
- Favorecer un *entorno* físico, medioambiental, social, cultural y político que permita el desarrollo adecuado de las capacidades de los niños, niñas y adolescentes.

A cada objetivo se asigna la ejecución de distintas medidas, entre las que se citan: mayor flexibilidad de horarios laborales, servicios de orientación, mediación y puntos de encuentro familiar y coordinación entre familia, escuela y sistema sanitario, acogimiento familiar, creación de un plan Integral de atención para los menores de tres años con grave discapacidad, etc.

### 3.4.2. I y II Plan de Acción contra la explotación sexual de la infancia y adolescencia.

A partir de la evaluación del *I Plan contra la explotación sexual de la infancia y la adolescencia*, y siguiendo la misma estructura, se establecen un conjunto de *objetivos generales*:

- *Conocimiento de la realidad* sobre la explotación sexual de la infancia y la adolescencia en España y articulación de mecanismos de detección y denuncia.
- Sensibilización, movilización social, y prevención de situaciones de explotación sexual de menores.
- Establecimiento de un *marco jurídico idóneo* para combatir la explotación sexual de menores, tanto en el nivel nacional como internacional.
- *Protección e intervención con los niños, niñas y adolescentes* que sufren explotación, y tratamiento de los agresores.

- *Fortalecimiento de las instituciones* y organizaciones –públicas y privadas– que intervienen en la lucha contra la explotación sexual de menores y en su protección.

Cada uno de los anteriores objetivos se subdivide en objetivos específicos y éstos, a su vez en *acciones*, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Prevención y detección de explotación en estancias en el extranjero, en el uso de internet como soporte para la pornografía infantil, y en situaciones en las que se registra una mayor incidencia de riesgo o desamparo.
- Colaboración con organizaciones no gubernamentales, empresas turísticas y medios de comunicación en la prevención.
- Refuerzo del marco legislativo a través de la incorporación de la normativa comunitaria a nuestro Código penal.
- Acceso a servicios de asistencia, indemnizaciones, ayudas económicas y materiales a las víctimas de explotación social infantil, etc.

#### 4. MEDIDAS DE PROTECCIÓN DEL MENOR

Existen situaciones en las que, por la ausencia de los padres o la desprotección en que se encuentra el niño, se hace necesario el establecimiento de medidas para integrarlo en un entorno que permita su pleno desarrollo. Se exponen a continuación.

##### 4.1. *Medidas de protección al menor que no suponen el establecimiento de una relación paterno-filial reconocida jurídicamente*

Entre las instituciones de protección al menor del primer tipo, son tradicionales la tutela y la curatela. Junto a ellas se han desarrollado figuras destinadas a preservar el interés del niño, fundamentalmente la tutela, la guarda administrativa y el acogimiento familiar (Moreno Quesada, 2002: 227 y ss).

##### 4.1.1. La tutela

Es una figura de protección estable del menor (también de otras personas) que se aplica, entre otros casos, en las situaciones en las que el menor no se encuentra bajo patria potestad o se encuentra en situación de desamparo. Sustituye la capacidad de obrar del tutelado.

La tutela se establece por resolución judicial, que atribuye al tutor la guarda de la persona y los bienes del menor. Al tutor corresponde velar por el menor tutelado, su buena alimentación y educación, así como por la promoción de aquellas condiciones que favorezcan su inserción en la sociedad (artículo 269 del Código civil). La tutela puede ser asumida de forma automática por la Administración pública competente en materia del menor, en el caso en que éste se encuentre en situación de desamparo y sea necesaria una intervención urgente. En tal caso la entidad pública ha de informar al Ministerio Fiscal y a los padres o tutores de esta decisión en el plazo de cuarenta y ocho horas.

#### 4.1.2. La curatela

A diferencia de la tutela, no sustituye la capacidad de obrar del menor, sino que la asiste y complementa en los casos en que la ley lo establezca. Se establece, asimismo, por decisión judicial.

#### 4.1.3. La guarda administrativa

Es la institución jurídica a través de la cual los poderes públicos asumen la protección del menor cuando los padres o tutores, por circunstancias graves, no puedan cuidarlo. La guarda puede ser requerida por los padres o tutores, o impuesta por decisión judicial. En el primero de los casos, las personas a cargo del niño, habiendo valorado que no pueden cumplir sus obligaciones de protección del menor, pueden solicitar a una Administración pública que asuma la guarda del menor durante el tiempo que se prolonguen las circunstancias inestables para el menor. Se trata de esta forma de evitar situaciones de desamparo que tendrían como consecuencia la privación de la patria potestad. En caso que se produzca esta situación de riesgo y no sea solicitada la guarda del menor a los poderes públicos, será el juez quien establezca la guarda asistencial.

#### 4.1.4. El acogimiento familiar

Es una de las principales novedades que presenta la Ley del Menor de 1996. En el acogimiento familiar el niño no deja de ser miembro de su familia, pero por la situación de desprotección o riesgo de desamparo que sufre en ella, puede ser acogido por otra familia. La ley de 1996 establece tres tipos de acogimiento familiar:

- *Acogimiento familiar simple*. Tiene carácter temporal, bien porque se prevea la integración del menor a su hogar de origen, bien porque se establezca como medida transitoria mientras que se logra una situación más estable.
- *Acogimiento familiar permanente*. Tiene lugar cuando la edad del niño u otras circunstancias así lo aconsejen. En este caso, la autoridad pública puede solicitar del juez que conceda a las personas que acogen al niño las responsabilidades generadas por su tutela.
- *Acogimiento familiar preadoptivo*. Este tipo de acogimiento se puede establecer cuando se considere necesario un periodo de adaptación del menor a la familia que propone adoptarlo. Es el juez quien, teniendo en cuenta las características de los acogedores, toma la decisión.

#### 4.1.5. El acogimiento residencial

En los casos en que el acogimiento no pueda ser realizado por una familia, el menor pasará a la situación de acogimiento residencial en un centro asistencial. El acogimiento residencial ha de ser lo más breve posible, ya que se considera que el entorno familiar es el más adecuado para el desarrollo del niño, según es doctrina común en distintas normas de rango internacional.

#### 4.2. *Medidas para la protección del menor que implican una relación paterno-filial reconocida jurídicamente: la adopción*

La adopción supone el establecimiento de una relación paterno-filial de carácter no biológico, sino jurídico. Está regulada por los artículos 175 al 180 del Código civil, (modificados por la Ley del Menor de 1996). A través de dichos preceptos se establecen las condiciones que deben reunir los adoptantes y el adoptado, así como el proceso de adopción. La adopción puede ser nacional e internacional.

##### 4.2.1. Adopción nacional

- a) Requisitos del adoptante:
  - Persona física (soltera, viuda, divorciada, casada) con capacidad de obrar y mayor de 25 años de edad.
  - Parejas unidas por matrimonio o con una relación análoga de convivencia; en estos casos será suficiente con que uno de los miembros haya cumplido

la edad anterior. El matrimonio celebrado con posterioridad a la adopción permite al cónyuge la adopción de los hijos de su consorte.

- El adoptante deberá tener al menos 14 años más que el adoptado.

b) Requisitos del adoptando:

- Menores de 18 años que no estén emancipados. No obstante, podrá adoptarse de forma excepcional a un mayor de edad o a un menor emancipado, si hubiese existido una situación ininterrumpida de acogimiento o convivencia iniciada antes de que el adoptado haya cumplido los catorce años.
- Nadie puede ser adoptado por más de una persona, salvo que la adopción se realice conjunta o sucesivamente por ambos cónyuges. En caso de muerte del adoptante, es posible una nueva adopción del adoptado.
- No se puede adoptar a un descendiente ni a un pariente en segundo grado de la línea colateral por consanguinidad o afinidad.

c) Trámites.

La adopción se produce por resolución judicial. Hasta llegar a la misma se desarrolla un proceso en el que se pueden distinguir las fases siguientes:

- *Iniciación administrativa del expediente.* La entidad pública, servicios de protección del menor en las comunidades y ciudades autónomas, propone el adoptante al juez, y expone a éste el informe sobre idoneidad del mismo e interés del menor. En dicho proceso, y cumpliendo funciones de mediación, podrán colaborar entidades no lucrativas previamente autorizadas para tal fin por los poderes públicos. El *informe de idoneidad* es realizado por el equipo multiprofesional del servicio de protección de menores, que realiza un estudio psicosocial de los solicitantes a fin de valorar la capacidad para adoptar y su idoneidad para ejercer la patria potestad. En los casos de ser huérfano y pariente del adoptante en tercer grado, ser hijo de consorte del adoptante o llevar más de un año en acogimiento preadoptivo o tutela no se requiere propuesta por parte de la entidad pública.
- *Tramitación judicial del expediente.* Durante la tramitación, el juez deberá escuchar a las distintas partes, atendiendo al consentimiento de los adoptantes, el del adoptado mayor de doce años y el de los padres del adoptando, salvo que estén privados de la patria potestad o estén incurso en causa de privación.
- *Resolución judicial final.* Teniendo en cuenta el interés del adoptado y la idoneidad del adoptante, el juez dictará resolución judicial constituyendo el vínculo adoptivo. Si la resolución es positiva se produce la integración ple-

na del menor en la familia y entran en vigor todos los derechos que al menor concede la relación filial (de apellidos, sucesorios, de alimentos, etc.).

#### 4.2.2. Adopción internacional

En los últimos años se ha experimentado un aumento considerable de las adopciones internacionales en relación con las nacionales. Según fuentes oficiales, si bien en el año 1997 el 47% de las adopciones fueron nacionales y el 53% internacionales, algo más de una década más tarde, en 2008, nos encontramos que en España el 84,30% de las adopciones que se están llevando a cabo (3.156 adopciones) son internacionales, frente al 15,70% nacionales (588 adopciones). En relación a la procedencia de los niños y niñas adoptados por familias españolas, el origen más frecuente son los países de Europa del Este (41,32%) y de Asia (27,41%), a los que siguen África (20,79%) y América Latina (10,49%); dentro de estas áreas geográficas, la Federación Rusa, China y Ucrania son las que ofrecen cifras más elevadas (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2006).

Con el fin de armonizar y lograr una mayor coordinación entre los sistemas autonómicos de adopción internacional se creó en 2005 el *Consejo consultivo de adopción internacional* (Real Decreto 521/2005, de 13 de mayo) un órgano de participación y colaboración de todas las administraciones y entidades implicadas en estos procesos. Su objetivo se centra en el análisis de la legislación sobre adopción internacional y la formulación de propuestas que introduzcan mejoras en el procedimiento.

Fruto de sus trabajos fue la promulgación de la *Ley 54/2007 de adopción internacional* cuyo principal objetivo es consensuar una única norma para toda España. Será esta Ley y el *Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia internacional firmado en La Haya el 29 de mayo de 1993* los que sirvan de marco normativo para la adopción internacional. Entre las novedades de la Ley se destacan las siguientes:

- Prohibición de tramitar adopciones en países en conflicto o inmersos en un desastre natural.
- Derecho de los menores adoptados a conocer información sobre su origen biológico cuando alcancen la mayoría de edad.
- Transformación de las adopciones simples o menos plena constituida por autoridades extranjeras en las adopciones plenas reguladas por el Derecho español cuando se den las condiciones para ello. Por adopción simple se entiende aquella en la que no hay ruptura de los vínculos personales y jurídicos entre el niño y su familia biológica. Pero los requerimientos

cerrados de adopción dejan fuera en la práctica a los países islámicos, que no contemplan la adopción sino la *kefala*, una suerte de tutela sin vínculos de filiación ni de herencia. Hasta ahora se adoptaban niños de este modo y en España se convertían con el tiempo en adopciones plenas.

- Unificación de la dispersa normativa existente y fijación de límites que eviten el tráfico o secuestro de niños y niñas.

La adopción de un niño extranjero implica la colaboración entre dos Estados: el de origen del niño y el de los padres adoptivos. Para que se produzca la adopción el Convenio de la Haya establece que las autoridades del Estado de origen deben haber verificado que es la mejor opción en interés del niño, asegurando que las personas o instituciones que se encargan de su tutela, así como el niño cuando su edad y grado de madurez lo permitan, han dado libremente su consentimiento para que el proceso se inicie. Las autoridades del Estado de destino deberán a su vez expedir el certificado de idoneidad de los adoptantes. Una vez que el niño es adoptado adquiere la nacionalidad española.

A la administración central española le corresponde según se desprende del Convenio, y se reconoce en el art. 25 de la Ley del Menor, la expedición de los certificados de idoneidad de los adoptantes, así como la recepción y tramitación de las solicitudes de adopción. Otra alternativa es la tramitación del expediente a través de Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional (ECAIs). Estas entidades deberán estar habilitadas por el Órgano competente de la Comunidad Autónoma y autorizadas por el órgano competente del país donde quieren desarrollar su trabajo y en el que contarán con un representante debidamente autorizado. En todo caso, se habrá de comunicar a los servicios de protección de menores el inicio del proceso por esta vía, para que la administración pueda unir al expediente el certificado de idoneidad, informes psico-sociales, y cuando corresponda, el compromiso de seguimiento post-adopción de los solicitantes. Sin duda, en los acuerdos preadoptivos y en los seguimientos post adoptivos, debería tenerse en cuenta la opinión del menor adoptado, como forma de garantizar sus derechos de participación establecidos en la Convención de 1989 y para garantizar el éxito de la adopción; puesto que en el proceso de la adopción y posterior convivencia familias adoptantes y menores adoptados han de compatibilizar expectativas, deseos y experiencias, de forma que la integración se realice con éxito.

## 5. SERVICIOS SOCIALES PARA LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

Las características propias de cada una de las etapas de crecimiento, unidas a las necesidades especiales en el caso de desventaja debida a discapacidad o

riesgo social en el hogar, hacen que el sistema de bienestar social disponga de un amplio catálogo de recursos, programas y equipamientos con el que adaptarse a la diversa realidad de la infancia y la familia.

### 5.1. *Servicios sociales de atención primaria*

La atención a la familia comienza en la colaboración del nivel de atención social primaria de los servicios sociales municipales con el sistema educativo y el de salud. Los centros escolares, los centros de salud y los centros de servicios sociales detectan aquellas situaciones que requieren de una especial actuación. Desde los equipos de servicios sociales de atención primaria, a través de los *servicios de información, valoración, diagnóstico y orientación*, de asesoramiento técnico, ayuda a domicilio y similares, o de los programas de educación de padres, se ofrece apoyo a la familia en diversas vertientes, que van desde la detección precoz de situaciones de riesgo para el menor, hasta el apoyo a las familias cuidadoras de personas dependientes. Se estima que, del total de población atendida por los servicios sociales de atención primaria, el 10% de los usuarios son menores de 18 años.

Estos servicios sociales refuerzan su actuación en las situaciones de riesgo social debidas a procesos de desestructuración del hogar. En estos casos, los equipos de servicios sociales diseñan *programas de intervención individualizados* que proporcionan habilidades y recursos para una dinámica familiar positiva y que incluyen, si se evalúan como necesarias, ayudas económicas de carácter periódico (escuela infantil, comedor escolar, etc.) o de emergencia; estas últimas con el fin de prevenir las situaciones de riesgo de exclusión.

### 5.2. *Servicios sociales de atención especializada*

Desde los servicios sociales de atención especializada, o especializados, y en colaboración con el resto de administraciones que participan del sistema de bienestar para los más jóvenes, se vienen definiendo *protocolos de actuación* para situaciones específicas como son el maltrato infantil o los menores extranjeros no acompañados. En la intervención en casos de maltrato infantil la falta de detección y de estimaciones sobre el número real de casos supone una de las mayores dificultades. Aun así, y según cifras recogidas por el Observatorio de la infancia, el número de casos de maltrato registrados en niños, y especialmente niñas, se triplicó en el período 2001-2005. Siguiendo las indicaciones del II Plan contra la explotación sexual de la infancia y adolescencia 2006-2009, se ha esta-

blecido un protocolo común, así como hojas de detección, notificación y registro de casos aplicables en servicios sociales con identificación, tipo de negligencia o maltrato y gravedad percibida por el profesional (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006:57 y ss.).

Por su parte, el Protocolo de atención a menores extranjeros no acompañados (2007), aprobado a escala nacional por el Observatorio de la infancia, recoge de forma ordenada y secuenciada cada uno de los pasos necesarios para garantizar que las intervenciones se adapten a lo contemplado en la Ley y en el reglamento de extranjería, así como las competencias y funciones de las distintas administraciones implicadas.

Los servicios sociales de atención especializada se prestan desde alguno o algunos de los siguientes *equipamientos*:

- *Centros de educación infantil*. En los primeros años de la infancia, los centros de educación infantil (guarderías), las ludotecas y los centros de día favorecen el desarrollo de las capacidades de los más pequeños, así como la conciliación de la vida familiar y profesional de sus padres. El aumento del número de plazas de guarderías (se tiene previsto que, para 2015, las plazas públicas cubran un tercio de las necesidades de niños de 0 a 3 años), así como el apoyo a la creación de guarderías en centros de trabajo por parte de las propias empresas, son instrumentos previstos para alcanzar este objetivo. Por otra parte, en algunas áreas vinculadas a actividades económicas estacionales, como puede ser la recogida de productos agrícolas, se han puesto en marcha guarderías de carácter temporal como equipamiento complementario.
- *Centros de día y ludotecas*. Son recursos de carácter no residencial que acompañan la trayectoria de intervención social con la familia. Los centros de día, en colaboración con las familias a las que ofrecen orientación y apoyo, favorecen una intervención integral de carácter preventivo en la que se incluyen medidas para el desarrollo personal y social, la formación, la orientación familiar y el ocio. Las ludotecas son centros que completan la formación del niño a través del juego, favoreciendo el desarrollo social, afectivo y cognitivo en su tiempo libre. Las ludotecas trabajan en coordinación con los equipos de servicios sociales dando prioridad a los menores en situación de mayor vulnerabilidad, a quienes puede favorecer el carácter preventivo de sus contenidos, entre los que se incluye la educación para la salud, la paz o el desarrollo sostenible.

- *Centros de protección o de acogida inmediata.* Se caracterizan por acoger a menores durante un breve espacio de tiempo en el que se analiza su situación psicosocial y familiar.
- *Residencias.* Son centros que ofrecen a los menores el alojamiento, convivencia y educación necesaria para su adecuado desarrollo hasta que sea posible el retorno a su familia o se adopte otro tipo de medida.
- *Casas-hogares.* Se caracterizan por seguir los patrones habituales que conforman una unidad familiar de tipo medio. Están ubicadas en viviendas totalmente integradas en la comunidad. Cada vez con más frecuencia se apunta hacia la casa-hogar u hogar funcional como opción residencial más adecuada para el menor que se encuentra en situación de desamparo. Su influjo se ha dejado sentir en la actuación de los centros públicos, hoy orientados claramente en esta línea de pequeños núcleos de acogida. Estos centros de carácter residencial pueden destinarse a grupos de edad concretos o presentar programas de intervención específicos. Así, existen centros residenciales y programas dirigidos a jóvenes que tratan de promover la autonomía, independencia e integración laboral de aquellos menores de más de doce años que no encuentran posibilidad de retorno a su familia de origen, o para los que no ha sido posible el acogimiento familiar o la adopción.
- *Centros especializados para menores infractores.* La especial atención que deben recibir los menores que han infringido la ley penal, lleva a un trabajo especial de rehabilitación e integración social en centros residenciales de carácter semiabierto o cerrado, según se establezca en la decisión judicial. Junto a los centros de internamiento, y cuando así lo autorice el juez de menores, las medidas podrán ejecutarse en centros socio-sanitarios. Así se recoge en la *Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero que regula la responsabilidad penal de los menores* que han cumplido los catorce años. La vida en el centro debe tomar como referencia la vida en libertad, reduciendo al máximo los efectos negativos que el internamiento pueda representar para el menor o para su familia, favoreciendo los vínculos sociales, el contacto con los familiares y allegados, y la colaboración y participación de las entidades públicas y privadas en el proceso de integración social, especialmente de las más próximas geográfica y culturalmente. Los artículos 56 y 57 de la Ley regulan los derechos y deberes del menor en estos centros. No obstante, hay que tener en cuenta que, de forma complementaria, las administraciones estatal y autonómicas vienen estableciendo convenios-programa para desarrollar medidas distintas al internamiento dictadas por jueces de menores y de capacitación de profesionales de las Comunidades Autónomas.

- *Centros especializados para menores no acompañados.* El aumento en la llegada de menores no acompañados ha llevado al desarrollo por parte de comunidades autónomas, y con el apoyo del Ministerio de Trabajo e Inmigración, de centros de acogida para estos menores. Se trata de centros de atención inmediata, de carácter temporal, para menores nacionales de terceros países que llegan a España sin venir acompañados de un adulto que los tenga a su cargo, declarados en situación de desamparo provisional o con resolución de ingreso en centro de protección dictada por el ministerio fiscal o por el juez de menores. España es uno de los países con mayor número de menores extranjeros no acompañados. Buena parte de ellos son chicos marroquíes entre 14 y 17 años, con distintos perfiles sociales.

## 6. CONCLUSIONES

A lo largo del siglo xx, la protección a la infancia ha estado presente en la actuación de los poderes públicos. Un marco de referencia obligado ha sido y es la *Organización Nacional de Naciones Unidas* que, desde su fundación, ha desarrollado una serie de instrumentos jurídicos internacionales de vital importancia. Entre otros, la Declaración sobre los Derechos del Niño en 1958, o la más reciente *Convención sobre los Derechos del Niño de 1989*. Junto a estos instrumentos jurídicos, también se han desarrollado paralelamente otras actuaciones. Quizás la más significativa ha sido la fundación de UNICEF en 1946, que ha desarrollado una serie de intensas e interesantes actividades en materia de cooperación internacional programas de salud, nutrición, educación, orientación vocacional, capacitación personal y servicios orientados al bienestar de la infancia.

En el escenario de la *Unión Europea*, ha sido a partir de los años ochenta, con la entrada en vigor del Acta Única, cuando se han activado una serie de medidas legislativas. Medidas especialmente impulsadas por parte del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. El hito más reciente y significativo ha sido la reciente redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007). Unido a ello, también se han puesto en marcha una serie de programas (Daphne, Safer, Comenius, Plan de acción sobre menores no acompañados, entre otros). Asimismo, el *Consejo de Europa* ha promulgado diversos textos normativos, unos con carácter vinculante por ser Convenios de carácter internacional y, en mayor número, diversas Recomendaciones relativas a la protección de la infancia.

Por lo que se refiere a España, la Constitución de 1978 recoge en el artículo 39 el deber de los poderes públicos de proteger y salvaguardar el bienestar del menor. Asimismo, desde la década de los 80 se han desarrollado una serie de

actuaciones en diversos terrenos. Dentro de la legislación ordinaria, hay que destacar las sucesivas Leyes de Protección del Menor, la más reciente de 1996. En ella se recogen una serie de derechos y principios que están siendo el eje de las actuaciones de las diferentes administraciones públicas. No obstante, como consecuencia de las recomendaciones establecidas por la Comisión Especial del Senado *para estudiar la problemática de la adopción nacional y los temas afines* (2008), en el año 2011 se propone el *Anteproyecto de Ley de actualización de la Legislación sobre Protección a la Infancia*. Reforma que se dirige a revisar el concepto del «Interés Superior del Menor» y a promocionar el acogimiento familiar (pre-adoptivo) frente a otras formas de protección al menor. En esta reforma, uno de los grandes retos planteados lo constituye la garantía de los derechos de participación de los niños en todos los asuntos que les afectan, incluidos los procesos de su protección.

En el terreno administrativo-institucional ha sido y es muy relevante toda la consolidación de una serie de medidas y recursos por parte de nuestro sistema de bienestar para la protección de la infancia y más en el contexto de la crisis económica. Por lo que respecta a las medidas, recordar que el marco normativo español recoge diversas figuras de protección del menor en situaciones especiales. Estas medidas se distinguen interiormente en función de la existencia de una relación paterno-filial reconocida o no reconocida jurídicamente. Y en cuanto a los recursos, señalar que, en la actualidad, nuestro sistema de bienestar cuenta, gracias a la colaboración de las administraciones central, autonómica y local, de una importante estructura para la atención de las necesidades de la infancia. Una red en la que es clave la colaboración de los servicios sociales con el sistema educativo y el de salud.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADROHER BIOSCA, S. y VIDAL FERNÁNDEZ, F. (directores) (2009): *Infancia en España: nuevos desafíos sociales, nuevas respuestas jurídicas*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid.
- ALEMÁN BRACHO y otros (2011): *Servicios sociales públicos*, Ed. Tecnos, Madrid.
- BUENO BUENO, A. (coord.) (2010): *Infancia y juventud en riesgo: programas de intervención, fundamentación y experiencias*, Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante.
- CALVO CARAVACA, A. L. y CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. (2009): *La Ley 54/2007 de 28 de diciembre 2007 sobre adopción internacional: reflexiones y comentarios*, Comares, Granada.
- CANTÓN DUARTE, J. y CORTÉS ARBOLEDA, M. R. (1997): *Malos tratos y abuso sexual infantil. Causas, consecuencias e intervención*, Siglo XXI, Madrid.

- COMISIÓN EUROPEA (2006): «Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia». (COM, 2006, 367 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2007): «Escuelas para el siglo XXI». Documento de trabajo de los servicios de la Comisión.
- CONSEJO EUROPEO (2004): *Decisión Marco relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil*
- FERNÁNDEZ DEL VALLE, J. (2011): *El acogimiento familiar en España, una evaluación de resultados*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- LOIZAGA, F. (2012): *Adopción hoy: nuevos desafíos, nuevas estrategias*, Mensajero, Bilbao.
- MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD (2011): *Estadísticas sobre adopción nacional e internacional*.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1998): *Código sobre protección internacional de la infancia*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- (2010): *Guía de ayudas sociales para la familia*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Instituto Universitario de la Familia de la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid.
- (2010): *III Plan de Acción contra la explotación sexual de la infancia y adolescencia 2010-2013*.
- (2010): *II Plan de Acción contra la explotación sexual de la infancia y adolescencia 2006-2009*.
- (2002): *I Plan contra la explotación sexual de la infancia y la adolescencia 2002-2003*.
- (2009): *Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia 2006-2009*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- MORENO QUESADA, B. y otros (2002): *Derecho civil de la persona y de la familia*, Comares, Granada.
- OBSERVATORIO DE LA INFANCIA (2012): *Maltrato Infantil: detección, notificación y registro de casos*, núm. 3, Ministerio de Trabajo Asuntos Sociales, Madrid
- PADIAL ALBÁS, A. (2011): *Estudios jurídicos sobre la protección de la infancia y de la adolescencia*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RAMIRO VÁZQUEZ, j. (2013): *Ciudadanía de la Infancia en el Sistema madrileño de Protección*. (Tesis doctoral). UCM: Dpto. de Trabajo Social y Servicios Sociales.
- REIS MONTEIRO, A. (2012): *La revolución de los derechos del niño*, Popular, Madrid.
- RODRÍGUEZ CRUZ, R. y otros (2011): *Curso de intervención con infancia y familias*, IESE, Madrid.
- RODRÍGUEZ PASCUAL, I. (2007): *Para una sociología de la infancia: aspectos teóricos y metodológicos*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- UNICEF (2010): *Estado mundial de la infancia 2009*, Fondo de las Naciones Unidas, Nueva York.
- UNIÓN EUROPEA: *Tratados y Recomendaciones*, <http://europa.eu>

UNIVERSIDAD DE VIC (2007): *Calidad de los servicios para la primera infancia y estimación de la demanda*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

VIDAL FERNÁNDEZ, F. (2011): *Encuesta de infancia en España*, Cuadernos Fundación SM (n. 11), Madrid.

VILLAGRASA ALCAIDE, C. (2009): *Por los derechos de la infancia y de la adolescencia: un compromiso mundial desde el derecho de participación en el XX aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Bosch, Barcelona.

*Documento de la Comisión Europea de interés.*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:ES:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0060>

**Title:**

PUBLIC POLICIES AND LEGAL FRAME OF CHILD PROTECTION IN SPAIN

**Summary:**

1. Introduction. 2. The protection of children at international level. 3. Public policy and and legal frame of child protection in Spain. 4. Child protection measures. 5. Social services for the protection of children. 6. Conclusions.

**Resumen:**

El artículo examina las políticas públicas para la infancia, en el contexto de las actuales transformaciones sociales, que han activado considerablemente este campo. En las últimas décadas, y a causa de distintos problemas, los organismos internacionales han tenido gran protagonismo en la regulación de la protección del menor y en el establecimiento de medidas para su ejecución. Los derechos establecidos para salvaguardarla han impulsado numerosos servicios sociales destinados a la protección del menor.

Las medidas desarrolladas por los organismos internacionales se han ido paulatinamente integrando en países europeos, como en España donde no solo existe legislación estatal, sino también prolifera legislaciones autonómicas. Se han elaborado numerosos Planes administrativos de intervención con vigencia plurianual, que han articulado un elenco amplio de prestaciones para la infancia. Sin duda, nos encontramos, ante uno de los servicios sociales con mayor dinamismo, debido a la constante mutación de sus necesidades de protección.

El artículo analiza el impacto que la crisis está teniendo en la infancia y adolescencia, tanto como consecuencia de las situaciones familiares, o como resultado de las medidas de políticas públicas tomadas para enfrentarse a ella.

El estudio concluye destacando las consecuencias que supone no tener en cuenta el impacto en los niños, de las decisiones en políticas sociales, económicas, educativas, sanitarias y de no proteger adecuadamente a la infancia y sus derechos durante este difícil y complejo periodo de transformaciones sociales y económicas.

**Abstract:**

The article examines the public policies for the Child, in the context of the social transformations that have recently emerged in this field. In the last decades, and due to various reasons, the international organizations have had great prominence in the regulation of the Child protection and in the establishment of measures for its execution. The rights established for the safeguard of the Child protection have driven numerous social services.

The measures developed by the International Organizations have been slowly assumed by European countries, such as Spain that not only has a State-level legislation, but also a prolix Autonomic-level one. Many Administrative Plans of Intervention have been elaborated with validity for several years and have articulated a wide range of benefits for Child. Without any doubt, we have one of the social services with a larger dynamism due to the constant changes of the need of protection.

The article analyzes the impact of the crisis in children and teenagers, as a consequence of family situations, or as a result of the public policies taken to face those situations.

The study finally highlights the consequences of not taking into consideration the impact in Child of the decisions in social, economic, educative and health politics, and the consequences of not protecting correctly the Child and its rights during this hard and complex period of social and economic transformations.

**Palabras clave:**

Protección social, desamparo, acogimiento, adopción, servicios sociales.

**Key words:**

Social protection, abandonment, foster, adoption, social services.