

EL IMPACTO NORMATIVO EN LOS DERECHOS DE LA INFANCIA: LA LEGISLACIÓN ANDALUZA

FACULTAD DE DERECHO

Grado en Derecho

TRABAJO DE FIN DE GRADO



Autor: Araceli Vargas Sánchez

4º E-1

Derecho Administrativo

Tutor: Clara Martínez García

LISTADO DE ABREVIATURAS

CDN: Convención sobre los Derechos del Niños

CE: Constitución Española

ENOC: European Network of Ombudspersons for Children

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCCN: Oficina de Coordinación y Calidad normativa

RD: Real Decreto

AAPP: Administraciones Públicas

ONU: Organización de las naciones Unidas

OG: Observación General

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

CC: Código Civil

ISN: Interés Superior del Niño

LOPJM: Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor

MAIN: Memoria del Análisis del Impacto Normativo

LO: Ley Orgánica

CCAA: Comunidades Autónomas

AGE: Administración General del Estado

LES: Ley de Economía Sostenible

BOE: Boletín Oficial del Estado

BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	3
2.	EVALUACIÓN DE IMPACTO.....	4
2.1.	HISTORIA	4
2.2.	EVALUACIÓN EX ANTE Y EX POST DE LAS NORMAS.....	6
3.	SITUACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL: LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.....	10
3.1.	SUPRA PRINCIPIOS DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	13
3.2.	IMPORTANCIA Y EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN LA SOCIEDAD	15
3.3.	ARTÍCULO 4 CDN	16
4.	SITUACIÓN A NIVEL ESTATAL: ESPAÑA.....	20
4.1.	REGULACIÓN DE LA NORMATIVA	20
4.2.	LA GUÍA METODOLÓGICA	25
5.	SITUACIÓN A NIVEL AUTONOMICO: LAS COMUNIDADES AUTONOMAS	29
5.1.	COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	29
5.2.	ANÁLISIS GENERAL DE DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS	32
5.2.1.	<i>Castilla la Mancha.....</i>	33
5.2.2.	<i>Comunidad de Madrid.....</i>	34
5.2.3.	<i>País Vasco.....</i>	35
5.2.4.	<i>Comunidad Valenciana.....</i>	35
5.2.5.	<i>Cataluña.....</i>	36
5.2.6.	<i>Andalucía</i>	37
6.	ELEMENTOS O ASPECTOS ESENCIALES PARA ANALIZAR EL IMPACTO NORMATIVO EN INFANCIA	38
7.	SITUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN ANDALUZA	42
7.1.	ANÁLISIS.....	42
7.2.	PROPUESTA Y CONCLUSIONES	44
8.	BIBLIOGRAFÍA.....	46

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, ha nacido la necesidad por parte de los Estados de establecer métodos de mejora regulatoria, y en especial de la importancia de evaluar el impacto de políticas, programas y proyectos en diferentes sectores de la sociedad.

Por otro lado, la Convención sobre los Derechos del Niño destaca la necesidad de llevar a cabo evaluaciones de impacto en el ámbito de los derechos del niño, para así poder garantizar que se cumplen con los derechos fundamentales de estos y con el principio superior de este como una consideración primordial en todas las decisiones y acciones que se tomen desde el ámbito de las políticas públicas.

España junto con las diferentes Comunidades Autónomas, establecen mecanismos legislativos para poder llevar a cabo las evaluaciones de impacto, pero lo llamativo, es que en la mayoría de las ocasiones la legislación relativa a las evaluaciones de impacto en derechos de la infancia como se verá es ambigua, incompleta o incluso como ocurre en muchas Comunidades Autónomas, inexistente. Esto ha hecho que se produzca un incumplimiento por parte del Estado Español y las Comunidades Autónomas en relación con lo establecido por los Estándares Internacionales. Además, cabe destacar que esta situación, ha llevado a que exista en nuestro ordenamiento jurídico una disparidad absoluta de criterios y procedimientos para llevar a cabo este análisis.

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene como objetivo en primer lugar, analizar la legislación junto con los mecanismos prácticos que existen, a nivel internacional, estatal y autonómico, y en segundo lugar, analizar de forma más concreta la situación en la que se encuentra la regulación del análisis de impacto normativo en la infancia en las disposiciones normativas de carácter general realizadas por la Comunidad Autónoma Andaluza, junto con un conjunto de propuestas y conclusiones que evidencian la ineludible necesidad de establecer mecanismos y herramientas para poder llevar a cabo un completo y eficaz análisis de impacto normativo¹.

¹ Redondo Mora, P., & García Ruiz, P. (2022b). El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. <https://doi.org/10.24965/gapp.11017>, pág. 14

2. EVALUACIÓN DE IMPACTO

2.1. Historia

Desde hace unos años, la evaluación de las normas, y en especial de las políticas públicas, supone una clara preocupación para los gobiernos de los estados democráticos.

Las evaluaciones de impacto normativo son aquellas herramientas utilizadas para el diseño de las normas que tienen un carácter gubernamental. Estas, permiten realizar un análisis para poder anticiparse a los efectos, costes y beneficios que pueda tener la propuesta normativa que se quiere llevar a cabo puede producir en los diferentes aspectos de la sociedad.

Estas comenzaron en Estados Unidos durante los años 70, cuando se propuso analizar aquellos resultados y actividades llevados a cabo por el gobierno, así como la eficacia y ejecución de las políticas públicas.

La Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)² y la Comisión Europea han ido impulsando desde finales del siglo XX una serie de reformas que contribuyen a la creación de nuevas pautas para la mejora de modelos de gestión pública más eficientes y democráticos.

A partir de la década de los 90 “se generalizó la evaluación de los programas de gasto en áreas como la política agraria y regional, el fondo social europeo y la política de investigación y desarrollo”³, ya que durante los años anteriores la evaluación se limitaba a una evaluación ex post.

La Unión Europea estableció por tanto a través del “*Libro Blanco sobre gobernanza Europea*”⁴ la necesidad de establecer en la elaboración de sus políticas los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia, para que pudieran intervenir todos los actores interesados en la gobernanza europea, es decir, que

² Organización internacional de carácter intergubernamental que promueve políticas para mejorar el bienestar social y económico.

³ CABALLERO SANZ, F.: “La evaluación en la Unión europea”, en Pardo Falcón, J y Pau I Vall. (COORDS), op. Cit., pp. 149 y 150.

⁴ Comisión Europea. (2001). La gobernanza europea: un libro blanco (COM (2001)428 de 25 de julio de 2001): "Mejores políticas, mejores normativas, mejores resultados".

estos no fueran de aplicación única a las instituciones comunitarias, sino a todos los entes que intervenían en ellas, entre los que destacan, los Estados miembros, las regiones, los entes locales e incluso la sociedad civil. Esto llevo, a que se produjera la incorporación de entidades privadas y semipúblicas a la toma de decisiones tanto jurídicas, políticas como económicas, que le correspondía hasta el momento únicamente a los poderes públicos.

Destaca, además, el Informe *Mandelkern sobre la Mejora de la Reglamentación* donde se establece la necesidad de que la regulación sea de alta calidad y que esta es esencial para poder cumplir con los objetivos de las políticas públicas. Este informe contiene un plan de acción constituido por una serie de principios fundamentales a aplicar a plazos para lograr las mejoras que se habían solicitado. El punto segundo de estos principios fundamentales habla sobre la necesidad de las evaluaciones de impacto, siendo estas “una herramienta eficaz para la formulación de políticas basadas en la evidencia, proporcionando un marco estructurado para el manejo de los problemas de política y que debe ser parte integral de la formulación de políticas no para sustituir la decisión política, sino para permitir que la decisión a tomar se haga en conocimiento de la evidencia”.

Este progreso en la calidad de la regulación se entendió como un impulso comunitario con el fin de favorecer la actividad económica, el desarrollo empresarial y la innovación de los mercados, con la creación de controles *ex ante* y *ex post* de las propuestas normativas y las normas vigentes.

Conforme a esto, en 2005, la Comisión Europea, presenta el movimiento denominado como *better regulation* o “*legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*” donde comienza la verdadera preocupación sobre la exigencia de una mejora en la calidad de la normas y es a partir de este momento donde se recomienda el establecimiento de análisis del impacto normativo, los cuales tanto siendo este *ex ante* como *ex post*, intentasen llegar a una mejora en la calidad material de las normas, intentando que se cumplan los objetivos sociales a los que se aspira, garantizando que se trata de normas adecuadas, necesarias y proporcionadas.

Esta evaluación de la que hablamos no debe confundirse con aquellas actividades de supervisión y control económico-financiero, que son también necesarias para el correcto funcionamiento de la Administración.

Conforme a esto, se establece la necesidad de que se realice esta evaluación del impacto normativo en el colectivo de la infancia, ya que a día de hoy sigue siendo una cuestión que no se toma en consideración cuando se elaboran normas, lo que supone que se detecten carencias en el marco de la buena regulación de la normativa en nuestro país.

2.2. Evaluación ex Ante y ex post de las normas

La evaluación de las normas tiene como finalidad garantizar el acierto de la norma y es aquella herramienta indispensable para garantizar la eficacia y eficiencia para la que esta se elabora.

Esta evaluación, se divide por tanto en las evaluaciones de normativas previas (o evaluaciones *ex ante*) las cuales deben examinar la factibilidad y necesidad de las actuaciones y son consideradas como un instrumento esencial para la elaboración de normas y el diseño de políticas públicas⁵ y las evaluaciones normativas posteriores (o evaluaciones *ex post*), las cuales se encargan de examinar el grado en que se han cumplido los objetivos propuestos, medir los efectos de las políticas que se han llevado a cabo y analizar porque se producen las deficiencias e incumplimientos en la propia norma.

Las evaluaciones *ex ante* permiten fijar los términos tanto técnicos como objetivos en las evaluaciones *ex post*, y es por ello, por lo que aquí es donde cabe incardinar las memorias de impacto normativo, que deberían servir como base fundamental de la motivación o justificación racional de cualquier ley o norma que tenga un carácter público.

Se trata por tanto de una herramienta de carácter previsor, neutra y ajena al debate político, la cual permite establecer una base objetiva a la discusión política previa a la aprobación de cualquier norma y que pretende garantizar que, a la hora de la elaboración y aprobación de un proyecto, se tenga la información necesaria para poder evaluar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios. Es por ello, por lo que se presenta como un procedimiento de carácter analizador que pretende conocer y descubrir el impacto tanto subjetivo como objetivo que la norma tendría.

Para el análisis de impacto normativo o evaluación *ex ante*, es esencial una correcta metodología que este en evolución continua para que pueda adaptarse rápidamente a la

⁵ Puente, R., Rodríguez, F. E. L., & Vidal, A. P. (2019). La evaluación ex-ante. Una visión de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. *Información Comercial Española*, 23. <https://doi.org/10.32796/ice.2019.907.6807>

realidad del momento y que este comprobada por los órganos que corresponden. El análisis deberá realizarse durante la primera fase del periodo en el que se está conformando la norma, ya que como bien su nombre indica, debe ser una evaluación normativa previa.

La evaluación ex ante, se caracteriza además porque permite la entrada de participación ciudadana, así como de los expertos en el proceso de elaboración de cualquier norma de cuestión pública que abarcan y afecten al conjunto de la sociedad. Esto se debe a que es necesario que exista una visión objetiva de aquellos a quienes les va a afectar la norma.

Normalmente esto se realiza a través de consultas públicas o por cauces legitimados por los sistemas democráticos que en ocasiones suelen tener forma de *checklisten*⁶ o cuestionario, a través del cual se indaga para completar, como se dijo antes, “la dimensión formal o técnica de la calidad de las normas con un análisis del contenido material, para poder evaluar su eficacia en el cumplimiento de los objetivos perseguidos”.

Los datos que se aportan por los interesados ayudan y facilitan a una mejor estimación y evaluación de impacto de la norma. Para ello, además, hay que tener en cuenta que cuanto mayor indagación se haya hecho en la evaluación de impacto o ex ante, más sencillo será llevar a cabo la evaluación ex post.

Pero lo cierto, es que según un informe publicado por la OCDE⁷ en el año 2000 sobre la consolidación de la buena regulación, se detectaban distintas carencias, que como se verá en el caso concreto del colectivo infancia, hoy en día, aún no han sido resueltas.

Conforme a esto, se establece la necesidad de que se realice una evaluación ex ante a través de entidades independientes que lleven a cabo evaluaciones objetivas, ya que según solicito la OCDE, “es necesario que el parlamento posea una información objetiva y fiable”.

⁶ El checklist del Libro Blanco sobre Regulación Normativa incluye una serie de preguntas para guiar a los encargados de la elaboración de regulaciones a considerar aspectos clave del proceso de elaboración, tales como la evaluación de impacto. Es considerada una herramienta útil para evaluar y mejorar la calidad de sus procesos, para que sean eficientes, efectivos y adecuados para el objetivo que persiguen.

⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

En 2018, a través del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre⁸, se crea en España la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN) que se incardina como el órgano de supervisión encargado de fomentar la “coordinación y la calidad de la actividad normativa del gobierno de España” a través del análisis de lo establecido conforme al artículo 26.9 de la ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno.

La OCCN se formaliza además como un órgano de colaboración independiente que tiene como función elaborar y tramitar aquellos proyectos normativos relativos a la mejora en la calidad de las normas, con la finalidad de que las normas aprobadas por el gobierno español posean la mejor calidad posible.

Es por ello, por lo que la actividad de esta oficina de Coordinación y Calidad normativa se sitúa dentro de la evaluación ex ante y va acorde a lo establecido en los artículos 26.9 y 11 de la Ley de Gobierno⁹ y el Real Decreto 1081/2017, de 29 de noviembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Gobierno de España.

Es por ello, por lo que la evaluación ex ante, “trata de prever el impacto de la norma proyectada, los efectos (positivos y negativos) que se seguirán de su aprobación y los costes que acarreará su ejecución y cumplimiento”¹⁰, y con ello, se consigue, por tanto, información de calidad que permite anticipar los posibles efectos que la norma o proyecto pueda tener sobre la economía, los individuos y sobre la propia administración.

Es importante destacar, que es necesario realizar una evaluación ex post junto con la evaluación ex ante, con el objetivo de poder conocer y analizar las consecuencias reales que han producido las medidas.

La implantación de estos órganos ha supuesto un impulso en la mejora de la calidad normativa en el ordenamiento jurídico español en muchos aspectos, aunque sí que es cierto que únicamente se han focalizado en aspectos como el impacto en género,

⁸ Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

⁹ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

¹⁰ VAQUER CABALLERIA, M. “El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 186, septiembre-diciembre 2011, p.108.

innovación o medio ambiente dejando atrás ciertos colectivos esenciales de la sociedad, como es en este caso, al colectivo de la infancia.

La protección de los niños¹¹ y por tanto del colectivo infancia, es una obligación del Estado, establecida en los estándares internacionales, más concretamente en La Convención sobre los derechos de los niños.

En cuanto a los análisis de los impactos que se realizan sobre este colectivo, en la mayoría de las ocasiones, se realiza una breve indicación sobre los efectos negativos que el proyecto de ley o norma supondría, no produciéndose en la mayoría de las ocasiones un verdadero análisis del impacto normativo de la norma, esto supone que en la mayoría de las ocasiones no se cumple con lo establecido en la Convención.

Una de las razones por las que es necesario imponer en España este tipo de herramientas de evaluación previa del impacto en la infancia de las iniciativas normativas viene dada debido a la complejidad y diversidad del ordenamiento jurídico español, con su complejo sistema de distribución de competencias que ha llevado a que, en los últimos años, se haya producido un crecimiento sin precedentes del número de normas. Este crecimiento desmesurado de normas nace de la necesidad de tener que crear una norma específica por cada política o disposición que se instaure. Ante esto, se deben llevar a cabo los análisis de impacto normativo, donde en primer lugar a través de este, se deberá analizar si la norma es la herramienta apropiada para alcanzar el objetivo que se va a buscar alcanzar.¹²No debemos olvidar que, los análisis ex ante de las normas, son también una herramienta muy útil para aumentar la claridad y transparencia de las actuaciones llevadas a cabo por las Administraciones públicas.

El establecimiento de esta evaluación por parte de las AAPP como un ejercicio generalizado, es en nuestro país un objetivo lejos de completarse, debido a que es una práctica que aún no se ha asentado ni en la propia administración ni en la sociedad civil. No obstante, durante los últimos años, se manifiesta una generalizada concienciación, que ha sido producida entre otros por la OCDE, las recomendaciones de la Comisión Europea

¹¹ “Niño” según la Convención sobre los Derechos del Niño es todo ser humano menor de dieciocho años, salvo que la ley, le haya permitido alcanzar la mayoría de edad.

¹² Dirección General de Organización y Régimen Jurídico (2020). *Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo de la Ciudad de Madrid*. https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/OrganizacionRegimenJuridico/MejoraDeLaRegulacionYSimplificacionNormativa/FICHEROS/GuiametodologicaMAIN_.pdf

y en relación con el tema que vengo a analizar, por la propia Comisión de los Derechos del niño entre otros.¹³

3. SITUACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL: LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Como punto de partida, conforme a la regulación que existe sobre la evaluación de impacto en la infancia, realizaré un análisis desde un punto de vista internacional.

Como punto de partida, cabe destacar que la “Observación General N°14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial” hace referencia a la necesidad de que “se incorporen las evaluaciones de impacto a todos los niveles y lo antes posible en los procesos gubernamentales de formulación de políticas y otras medidas generales para garantizar la buena gobernanza en los derechos del niño”¹⁴.

El derecho internacional reconoce el valor y la importancia de la infancia y establece normas específicas para su protección. Los niños, al igual que las personas mayores de 18 años, son titulares de los derechos humanos, con la diferencia de que aquellos que aún no llegan a la mayoría de edad, necesitan una atención y protección especiales.

“Los derechos del niño no dependen de ninguna condición especial y se aplican a todos por igual; constituyen un conjunto de derechos-garantía frente a la acción del Estado y representan, por su parte, un deber de los poderes públicos de concurrir a la satisfacción de los derechos-prestación que contempla. En este sentido, el enfoque de los derechos humanos permitirá organizar desde una perspectiva diferente las políticas públicas de la infancia y la participación de los niños en la sociedad.”¹⁵

¹³ De La Fuente, A., De Rus, G., Fernández, M. L., García, M. A. L., Jansen, M. A. K., Jiménez, S., Novales, A., Onrubia, J., Renovales, J. P., Sastre, E., & Sicilia, J. (2021). La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma. *Policy Papers*. <https://ideas.repec.org/p/fda/fdapop/2021-09.html>

¹⁴ Observación general No 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (CRC/C/GC/14), párr. 99.

¹⁵ Cillero Bruñol, M. (2001). *El Interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. En: Derechos de la niñez y la adolescencia: antología (p.31-45). UNICEF

La Convención sobre los derechos del Niño (CDN) adoptada el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de la Naciones Unidas (ONU)¹⁶ es hoy en día considerada como la convención de derechos humanos más ratificada y con ello, el tratado con mayor solidez social en sus fundamentos.

“Cuando se trata de los derechos de la niñez y la adolescencia, el cuerpo legal universal más relevante es la CDN”

El documento¹⁷, incorpora todo el rango de derechos humanos, políticos, civiles, sociales y culturales de los niños perfilados en 54 artículos basada en cuatro pilares fundamentales, entre los que destaca la primacía del interés superior del menor, la no discriminación, la participación y el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo.

Este tratado internacional, considerado como la primera ley sobre los derechos de los niños, es de obligado cumplimiento para todos los estados firmantes¹⁸, estos se comprometen a respetar las normas y es el Comité de los Derechos del niño, órgano establecido por la propia Convención quien evalúa y realiza el seguimiento de que estos estados cumplan con lo establecido. Todos los estados que ratifican o se adhieren a la Convención son responsables de garantizar su plena aplicación en todos aquellos territorios sometidos a la jurisdicción.

En muchos países, existían numerosas leyes que protegían a la infancia, aunque muchos de estos no las respetaban. Es por ello, por lo que, con la ratificación y adhesión de la Convención de un número tan elevado de países, se ha reforzado la necesidad de garantizar el desarrollo y protección del colectivo infancia¹⁹.

Los estados parte, asumen en virtud de la Convención la obligación de aplicar lo establecido en ella, pero deben participar en su aplicación, todos los sectores de la sociedad.

¹⁶ España ratificó el Tratado de Ratificación de la Convención sobre los derechos del Niño en el Boletín Oficial del Estado el 31 de diciembre de 1990.

¹⁷ La Convención sobre los Derechos del Niño

¹⁸ La Convención sobre los Derechos del Niño ha sido aceptada por todos los países del mundo, a excepción de Estados Unidos.

¹⁹ Referido a todos los niños menores de 18 años, protegido por la Convención sobre los Derechos del niño y en España por Ley de Protección Jurídica del Menor y el Código Civil, que establecen medidas para garantizar su bienestar físico, emocional y social, y para protegerlos de cualquier forma de violencia, explotación o discriminación.

Los niños, son considerados por la CDN como seres integrales, titulares de sus propios derechos, con necesidades especiales. Es por ello, por lo que la CDN aboga por que los derechos recogidos en el tratado se conviertan en una realidad, ofreciendo una visión de este colectivo como individuo y miembro de una familia y comunidad, con unos derechos y responsabilidades acordes a su edad y etapa de desarrollo.

Este tratado internacional, representa una oportunidad para conseguir desarrollar un esquema actualizado de comprensión de la relación del niño con el Estado y las políticas sociales, y con ello, un permanente desafío para conseguir una verdadera inserción de los niños en todos los procedimientos y estructuras de decisión de los asuntos públicos.

La Convención sobre los derechos del niño, no solo debido a su carácter fundamental sino por su superioridad jerárquica legislativa, establece un comité de los Derechos del niño, constituido por un conjunto de expertos independientes²⁰ que supervisan la aplicación de la Convención por los estados parte.

Este comité, se encarga además, de elaborar un conjunto de documentos que están en constante revisión para ayudar a una adecuada interpretación y aplicación de los derechos de la infancia establecidos en la CDN, estos documentos, de extensión variable, son denominados como “Observaciones Generales” y constan de un total de 25, entre los que destacan por ejemplo, la “Observación General 5, sobre Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño” donde el Comité hace alusión a los Artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44 o la “Observación General 14, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial” (en adelante, OG 14).

Las conclusiones, observaciones, recomendaciones y decisiones individuales que formula el Comité de Derechos del Niño no son obligatorias para los Estados. Su fuerza es la fuerza de sus razones. Una recomendación del Comité se convierte en imperativa no por coacción sino por su valor intrínseco y por las razones que la avalan. También por el respeto que genera la condición de expertos de los miembros del Comité, su independencia, su imparcialidad y el rigor con que ejercen sus funciones.

²⁰ Convención sobre los Derechos del Niño. (1989). Artículo 43.

A través del principio “*pacta sunt servanda*”, el cual queda establecido en La convención de Viena sobre los tratados, establece que “*todo tratado es obligatorio para las partes de este y debe ser respetado de buena fe*”. Es por ello, por lo que el ordenamiento jurídico español, al ratificar el tratado internacional de la CDN en 1990 naturalmente debe incorporar y adaptar las disposiciones establecidas en la Convención al derecho español.

La recepción de esta convención, al igual que los demás tratados internacionales ratificados por el Estado Español quedan regulados en el párrafo 1 del artículo 96.1 de la CE ²¹y en artículo 1.5 del CC²². La convención es por ello, desde su publicación oficial una fuente directa y eficaz en el derecho español, siendo por ello posible que pueda ser exigida e invocada por cualquier persona ante cualquier órgano jurisdiccional español y ante cualquier administración.

3.1. Supra principios de la convención sobre los derechos del niño

El Estado Constitucional de Derecho tiene como uno de sus pilares fundamentales el respeto, la protección y la promoción de la dignidad humana, es decir la igual consideración y respeto que se le debe a todas las personas.

El fundamento de la protección de la infancia no está en la debilidad, la incapacidad ni en la vulnerabilidad del niño, sino en la especial valoración jurídica de la infancia y adolescencia como etapa de desarrollo de la persona humana.

Existen cuatro principios fundamentales interconectados por los cuales se rige la Convención sobre los derechos del niño, siendo estos la base principal sobre la que se sostienen sus derechos y sobre la que se deben orientar la aplicación e interpretación del resto de derechos. Estos principios se deben entender como una unidad clara, necesaria y consistente, y por ello, entenderlos y fundamentarlos como preceptos separados sería un error.

Los preceptos considerados como principios fundamentales de la CDN tienen carácter general y se califican en el Interés superior del niño, establecido en el artículo 3 de la

²¹ Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.

²² Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado»

CDN²³, el derecho a la no discriminación, en el artículo 2 CDN²⁴, el derecho al niño a expresar su opinión y que esta se le tenga en cuenta, establecido en el artículo 12 CDN²⁵ y por último el derecho a la vida, supervivencia y el desarrollo, recogido en el artículo 6 CDN²⁶.

En este caso, me centraré concretamente en el artículo 3 de la CDN, donde se establece el interés superior del niño, principio íntimamente relacionado con la necesidad de llevar a cabo las evaluaciones de impacto para poder salvaguardar los intereses de los niños frente a las normas y proyectos que elabora el poder público.

El interés superior del niño es *“un derecho, un principio y una norma de procedimiento basados en una evaluación de todos los elementos del interés de uno o varios niños en una situación concreta”*. Esta definición viene dada por la OG N°14, esta Observación General lo que pretende es facilitar y establecer el marco para poder evaluar y determinar el interés superior del niño, esta idea de evaluación y determinación hace referencia por un lado a poder considerar y evaluar todos los componentes necesarios para poder tomar una decisión en una coyuntura determinada y por otro, al proceso para poder determinar ese interés superior del niño (en adelante, ISN) a través de una evaluación de ese propio interés superior, y que con ello, los estados partes puedan llevar a cabo las obligaciones que se establecen dentro del propio artículo que lo recoge. Estas obligaciones que se imponen a los estados parte son, en primer lugar, que los estados deben asegurar que el ISN se establezca e instaure en todas los procedimientos y medidas públicas que afecten ya sea directa o indirectamente a los niños. En segundo lugar, que los estados parte tienen también la obligación de que el ISN sea una cuestión primordial en todas aquellas decisiones judiciales y administrativas, políticas o cualquier legislación relacionada con los niños. Y, por último, que ese interés superior del niño, en cualquier caso, sea evaluado y examinado.

Es por ello, por lo que, en este caso, y según establece la OG, la aprobación de cualquier ley, reglamento o convenio debería guiarse por el interés superior del niño, por lo que, ese derecho del niño a que su interés superior sea evaluado debe ser algo fundamental y necesario en cualquier legislación. En tal sentido, la OG N°14 recoge la necesidad de que

²³ Convención sobre los Derechos del Niño. (1989). Artículo 3.

²⁴ Convención sobre los Derechos del Niño. (1989). Artículo 2.

²⁵ Convención sobre los Derechos del Niño. (1989). Artículo 12

²⁶ Convención sobre los Derechos del Niño. (1989). Artículo 6.

los estados parte evalúen y determinen el interés superior del niño a través de procesos oficiales, objetivos y transparentes, pudiendo esto llevarse a cabo a través de evaluaciones de impacto, ya que estas pueden llegar a predecir las consecuencias tanto negativas como positivas que podrían suponer en los niños cualquier tipo de norma o proyecto. Se establece además que estas evaluaciones podrían apoyarse en contribuciones de los niños, de la propia ciudadanía, investigaciones y las vivencias y experiencias que haya tenido España, en este caso u otro.

Los estados parte deben por tanto demostrar que han incluido el interés superior del niño en la toma de decisiones sobre los efectos que suponen las diferentes políticas, legislación tanto a nivel nacional, autonómico y regional.

3.2. Importancia y efectividad de los derechos del niño en la sociedad

"No hay causa que merezca más alta prioridad que la protección y el desarrollo del niño, de quien dependen la supervivencia, la estabilidad y el progreso de todas las naciones y, de hecho, de la civilización humana".²⁷

Los niños, como titulares de sus propios derechos, son considerados como uno de los colectivos más vulnerables²⁸, esto lleva a que todas aquellas medidas o falta de medidas que toman los gobiernos y estados afecten de un modo más perjudicial a los niños que a cualquier otro grupo de la sociedad, estas decisiones y políticas que merman de los intereses de este colectivo tan importante tendrán consecuencias negativas de cara al futuro de toda la sociedad.

Con anterioridad a la aprobación de la Convención, los niños, eran considerados “meros proyectos de futuro”, este tratado supuso una transformación en el planteamiento del enfoque tradicional que consideraba a los niños sujetos pasivos²⁹ como objetos de protección del cuidado protector de los adultos. En España, una vez ratificada la

²⁷ Plan de Acción de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, 30 de septiembre de 1990.

²⁸ Convención sobre los Derechos del Niño. (1989). Artículo 3.2.

²⁹ Los niños eran percibidos como sujetos en proceso de formación, y por tanto, no podían tomar decisiones por sí mismos o participar activamente en la vida social y política. Esto cambia gracias al enfoque integral de los Derechos del niño.

Convención en 1990³⁰, los niños pasaron a ser sujetos de derecho, es decir, personas valiosas en sí mismas.

Los tratados internacionales ratificados por España, según se establece en la Constitución Española, son considerados normas internas obligatorias con rango de ley, por lo que todos los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del niño son vinculantes y obligatorios para todos, pero deben ser respetados y cumplidos especialmente por los poderes públicos.

Es por ello, por lo que el Derecho Español es obligado por la convención a que, de acuerdo con la CE, se asegure la protección integral de los niños como sujetos actores de derecho para que se las decisiones que se adopten conforme a derecho.

Es necesario que se tomen medidas y que se fortalezca la cooperación entre el Estado, la sociedad civil y otros actores relevantes para garantizar la protección efectiva de los derechos de los niños y niñas. Esto incluye la participación de los niños en la toma de decisiones que afectan sus vidas y la promoción de una cultura de protección y respeto por los derechos de la infancia, junto con la capacitación y sensibilización de los responsables de hacer cumplir estas leyes.

3.3. Artículo 4 CDN

Cuando se produce la ratificación de uno de los Estados a la Convención de los Derechos del Niño, este, asume conforme al derecho internacional, la obligación de aplicarla. Los estados parte, deben tomar medidas para garantizar la efectiva aplicación de todos los derechos reconocidos en la Convención.

Según se establece en el artículo 4 de la CDN:

“Los Estados Parte adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Parte adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.”

³⁰ La Convención fue ratificada el 30 de noviembre de 1990 y entró en vigor en España el 5 de enero de 1991.

Los países ³¹ deben tomar medidas concretas para garantizar que los derechos de los niños sean respetados y protegidos en todas partes. La necesidad de imponer a los estados estas obligaciones tienen como finalidad la de promover el disfrute pleno de todos los derechos reconocidos en la Convención.

Es por ello, por lo que todos los estados, y en este caso España, como Estado Parte de la CDN, debe reconocer todos los derechos establecidos en el tratado internacional, y con ello, adoptar todas las medidas administrativas, presupuestarias, legislativas o de cualquier índole para poder dar efectividad a todos esos derechos.

El Comité de los Derechos del Niño, formado por un conjunto de dieciocho expertos independientes, elaboró en 2003, la Observación General n°5, para según lo establecido en su nota preliminar, “describir la obligación de los Estados Parte de adoptar lo que han denominado “medidas generales de aplicación””. Se exige por tanto una coordinación intersectorial entre la Administración pública española, para que se reconozcan y se cumplan todos los derechos establecidos entre todos los niveles de la administración tanto nacional, autonómica, como regional.³²

Conforme al artículo 4 de la CDN, las observaciones generales establecen numerosas consideraciones para promover mediante preceptos legislativos, órganos de coordinación y supervisión una aplicación efectiva de toda la convención mediante la acción tanto de los gobiernos, de los parlamentos y de la propia judicatura.

En primer lugar, se refleja que, aunque la aplicación debe referirse a todos los Estados Parte, existe una clara distinción en el artículo entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, lo que refleja con firmeza la interdependencia e indivisibilidad que existe conforme a los derechos humanos, y por ello “el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales está indisolublemente unido al disfrute de los derechos civiles y políticos”³³. Los estados deben demostrar, que han agotado al máximo sus recursos adoptando las medidas, y en caso de que sea necesario, demostrar que han solicitado cooperación internacional.

³¹ Los países firmantes y adoptantes de la CDN.

³² Observación general No 5 (2003) Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 4) (CRC/C/GC/5), párr. 27.

³³ OG 5, ap. 6

En segundo lugar, según la OG 5°, al estado parte se le imponen un conjunto de obligaciones jurídicas, las cuales se basan no únicamente en diferentes recomendaciones u orientaciones que deben seguir los estados, si no en medidas y acciones impuestas a todos los poderes públicos que existen dentro de cada estado parte. Esto ha supuesto que, en el plano nacional, se haya ido produciendo una acogida satisfactoria a lo ratificado por nuestro país en 1990, constituyéndose un conjunto de órganos, estructuras y organizaciones públicas adaptadas y orientadas a los niños.

Es por ello, por lo que para garantizar el cumplimiento pleno de lo establecido en la convención es necesaria una revisión de la legislación interna junto con las directrices administrativas. El comité, es el encargado de estas revisiones, y estas destacan por ser continuas, para examinar no únicamente la legislación propuesta, si no la legislación vigente³⁴.

Conforme al principio del interés superior del niño antes explicado, en la Observación General nº5, en su apartado E, el Comité de la CDN, establece la necesidad de valorar y evaluar los efectos sobre los niños a través de la necesidad por parte de los Estados de un proceso continuo previendo las posibles consecuencias de un proyecto de ley o propuestas políticas o de asignación presupuestaria que afecte a estos y al disfrute de sus derechos, juzgando las consecuencias de su aplicación³⁵.

Los estados, según establece el propio Comité también en la Observación General Nº14, deberán incorporar este proceso a todos los niveles de los poderes públicos, estatales, autonómicos y regionales, promulgando políticas y disposiciones legislativas. Estos informes, llevados a cabo por los poderes públicos, son las evaluaciones de impacto. Esta autoevaluación y vigilancia son una obligación para todos los gobiernos, pero esta disposición no excluye a que los organismos privados deban seguir el mismo proceso³⁶.

En 2010, UNICEF Comité Español³⁷, llevo a cabo el Primer informe sobre la Infancia³⁸ en España, en el que demandaba un procedimiento uniforme por parte del Estado Español

³⁴ OG 5, párr. 18

³⁵ OG 5, párr. 45

³⁶ OG 5, párr. 46

³⁷ Organización no gubernamental que promueve y protege los derechos de la infancia en España y en el mundo en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia.

³⁸ UNICEF. (2010). La infancia vulnerable en España: La situación de los niños, niñas y adolescentes en familias en situación de pobreza y exclusión social.

para poder determinar cuál era el interés superior del niño en cada caso y con ello establecer un criterio base a la hora de valorarlo en las decisiones administrativas y judiciales que afectaban a los niños de cada una de las Comunidades Autónomas. Es por ello, por lo que, en este primer informe, el Comité recomendaba valorar el impacto que tendrían las decisiones gubernamentales conforme al interés superior del niño, principio fundamental establecido por la CDN. Años más tarde, UNICEF junto con Save the Children³⁹ solicitaron ante los grupos parlamentarios durante el Debate del estado de la nación la necesidad de *“Un mecanismo de valoración previa del impacto de las decisiones normativas sería una herramienta necesaria para tener en cuenta el interés superior de la infancia en los procesos de toma de decisiones, para mitigar o neutralizar los efectos negativos y para potenciar los positivos que estas decisiones tiene sobre ellos. Y más en estos momentos en los que las políticas de austeridad están afectando muy directamente a los niños y sus familias”*. Así como una propuesta en la que se solicitaba *“Incorporar en la práctica legislativa y administrativa, con carácter vinculante, un informe de impacto sobre la Infancia en toda la legislación y las disposiciones normativas, a semejanza del Informe de Impacto de Género, que establece la Ley de Igualdad. Un informe que tenga en cuenta los principios del interés superior y de no discriminación del niño reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación española.”* El Comité de los Derechos del Niño, en 2018 volvió a recomendar a España la necesidad de que emprendiera *“evaluaciones de impacto de las medidas jurídicas y normativas que afecten a los derechos del niño, con arreglo a lo previsto en la Ley 26/2015”*. Es por ello, por lo que como se puede observar, no se está llevando a cabo por el Estado ni las Comunidades Autónomas lo que obliga la Convención sobre los derechos del niño.

No debemos olvidar además que, en España, la Constitución Española en su artículo 39.4 recoge que *“Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”*. Es por ello, por lo que la CDN, según se establece en la CE, el tratado internacional en el que se recogen los derechos del niño forma parte del ordenamiento jurídico español y es por ello, obligatorio que todos los poderes públicos, órganos y organismos del estado cumplan con lo que se establece en él. Estos órganos y organismos, que están formados principalmente por el gobierno de la nación y el

³⁹ Organización no gubernamental internacional fundada en 1919, que trabaja en diversos ámbitos para proteger los derechos de la infancia.

parlamento, junto por las Comunidades Autónomas deberán cumplir por tanto con lo establecido en el artículo. En especial, las Comunidades Autónomas tendrán un papel muy importante debido a que conforme al artículo 149.1 CE, tendrán competencia exclusiva sobre protección de la infancia.

4. SITUACIÓN A NIVEL ESTATAL: ESPAÑA

4.1. Regulación de la normativa

La evaluación ex ante de las normas de la que vengo hablando, es lo que se conoce por tanto en España como el análisis del impacto normativo y formaría parte de la fase prelegislativa, decisiva para “la calidad, eficiencia y eficacia de las leyes. También lo es en el mismo sentido, la evaluación normativa *ex post*”⁴⁰.

Como se señaló anteriormente, lo que se busca es poder valorar la eficacia de las normas para poder cumplir con los objetivos que se persiguen.

En nuestro país, se introduce la primera norma de técnica normativa a través de la Ley 50/1997, del Gobierno, en el que se introducía la necesidad de acompañar una memoria. En su artículo 22.2⁴¹, se establecía: “*El procedimiento de elaboración de proyectos de ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará en el Ministerio o Ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que irá acompañado por la memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”, esto mismo se establece en el artículo 24 la misma que versa sobre el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

La CDN recomienda a su vez que se realicen evaluaciones de impacto siempre que existan propuestas públicas que puedan llegar a causar algún impacto sobre niños, niñas y sus familias. Según la CDN, estas evaluaciones deben realizarse siempre que se realicen:

- Leyes, reglamentos o resoluciones
- Directrices o programas

⁴⁰ Sieira Mucientes, 2019, p.143

⁴¹ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En su redacción original. Ya que se han producido 2 modificaciones del artículo. La última publicada el 02/10/2015.

- Cambios administrativos o gubernamentales
- Presupuestos u estimaciones financieras.

El comité de los derechos del niño en sus informes y recomendaciones establece que la legislación española, en primer lugar, debe incorporar en sus leyes, la concepción de “niño” como sujeto de derecho tal y como se establece en la propia convención, y con ello, la necesidad de que tanto la legislación estatal como la autonómica, integren en sus políticas, lo establecido en la convención y en especial lo relativo a la necesidad de incorporar las evaluaciones de impacto sobre infancia a la hora de incorporar cualquier norma en el ordenamiento jurídico español, ya sea a nivel estatal o autonómico.

Si que es cierto, que, en el ámbito nacional, España, ha ido incorporando gradualmente lo establecido en los mandatos de la convención.

No fue hasta la ley orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor (LOPJM) cuando se produjo por primera vez la creación de un texto legal a nivel estatal que impusiera al “niño” como sujeto de derecho y no como objeto de protección.

La ley 30/2003, de 13 de octubre, estableció la necesidad de incorporar evaluaciones de impacto de género en aquellas disposiciones normativas que incorporase el gobierno, esto además fue reiterado con la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, con estas, por tanto, se volvía a hacer caso omiso de las recomendaciones establecidas por la Convención sobre los derechos del niño (CDN).

En 2005, la Comisión Europea presentó la recomendación “*Better regulation*” por la que se pedía a los estados miembros, que impusiesen diferentes estrategias para legislar mejor, y con ello se recomendaba que los propios países impusieran sistemas nacionales de evaluaciones de impacto, para que se pudiesen determinar las consecuencias de las normas.

España, realizó el desarrollo reglamentario de la memoria de impacto normativo por primera vez a través del real Decreto 1083/2009 de 3 de julio, “por el que se regulaba la memoria de análisis del impacto normativo (MAIN)”, antes de esto, las técnicas de calidad normativa se encontraban dispersas y de forma desordenada por todo el ordenamiento jurídico español.

La Constitución Española contenía en su Título III⁴² como debían elaborarse las leyes. En el apartado 1 del artículo 87 CE, establece que la elaboración de las normas corresponde al gobierno, al Congreso y al Senado. Además, en su apartado 2, establece que “*las Asambleas de las Comunidades Autónomas pueden solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la mesa del Congreso una proposición de ley*”⁴³. Además, el artículo 88 de la CE junto con el artículo 124 del reglamento del Congreso, establecen que es obligatorio justificar mediante unos antecedentes y exposición de motivos, la necesidad de querer aprobar o modificar una norma.

En este Real Decreto 1083/2009 en el cual, aparece de forma conjunta en un único documento la regulación de la MAIN, se establece la necesidad de incluir la información para poder justificar la oportunidad y necesidad de los anteproyectos y proyectos normativos.

Lo cierto, es que este Real decreto, se centraba en la exigencia del impacto por razón de género, y se basaba en implementar la anterior regulación de la Ley 30/2003 de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. Es por ello, por lo que dejaba fuera de toda regulación cualquier tipo de desarrollo conforme al impacto de la infancia en cualquier tipo de norma. Otro aspecto importante de este Real Decreto fue que encomendó a la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos, de la secretaria de Estado para la Función Pública del Ministerio de la Presidencia, a tener la total responsabilidad de la realización de los análisis de impacto normativo. Posteriormente, el impulso y fomento de esta actividad pasó a realizarla la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCD), creada tras el RD 1081/2017 y que sigue vigente hoy en día.

En la ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del sistema de protección de la infancia y a la Adolescencia, es cuando se introdujo la Memoria de análisis del impacto normativo en Infancia, Adolescencia y Familia. Es en la disposición final 5, apartado 3 donde se establece por primera vez como obligatoria la memoria de impacto normativo en Infancia

⁴² Constitución Española. (1978). Título III: De las Cortes Generales. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

⁴³ Redondo Mora, P., & García Ruiz, P. (2022b). El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. <https://doi.org/10.24965/gapp.11017>

para anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias, quedando por tanto fuera de la regulación los decretos legislativos y los decretos leyes.

Se incorpora además en el artículo 1.21 de la ley 26/2015, el artículo 22 quinquies sobre impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia de la Ley Orgánica 1/1996 el 29 de julio de 2015 por el cual se establece que las memorias de análisis normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento deberán incluir el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia. Este artículo que se incorpora produce un significativo progreso conforme a lo establecido por el comité de la CDN. Aunque, lo cierto es que, no produce ningún cambio con respecto a la necesidad de que las evaluaciones de impacto deban incorporarse en las leyes establecidas por la Administración general del Estado ni las del resto de administraciones autonómicas ni regionales.

Posteriormente, la ley 40/2015 de 1 de octubre del régimen jurídico del Sector Público, sí que incorporó importantes novedades conforme a normativas del gobierno entre las que destaca la elaboración de un Plan Anual Normativo, la evaluación ex post de las normas y la emisión del informe de calidad normativa. Cabe destacar que en su artículo 3 g) establece que todas las Administraciones públicas deben respetar el principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

Lo que más nos interesa con respecto a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, es que olvidó incluir la obligatoriedad de las memorias de impacto normativo en infancia, que habían sido obligatorias por la ley 26/2015 para proyectos de ley y de disposiciones reglamentarias.

En el apartado 3 del artículo 26 de la ley del gobierno dada por la disposición final tercera de la ley 40/2015 establece que se deberá elaborar con “carácter preceptivo una Memoria del análisis de impacto normativo” pero esto, hace únicamente referencia al impacto por razón de género estableciendo la obligatoriedad de realizar estas memorias en los decretos legislativos y decretos leyes. Es por ello, por lo que se restaura el impacto de género en esta ley conforme a la obligatoriedad de la memoria en decretos legislativos y decretos leyes, pero no hace mención a la situación en la infancia, es por ello, por lo que mientras que el impacto de género pasa a ser obligatorio en todo tipo de disposiciones de carácter gubernamental, siendo estas de rango de ley, decretos leyes y decretos legislativos, según

lo establecido en la Ley 40/2015, las memoria de impacto en infancia, únicamente pasan a ser obligatorios en “anteproyectos de ley y en los proyectos de reglamentos” dejándose apartado en los decretos leyes⁴⁴ y decretos legislativos⁴⁵, y esto además únicamente conforme a lo establecido en la LPJM⁴⁶ y LPFM⁴⁷ y por tanto no conforme a la ley de gobierno.

En el Dictamen del Consejo de Estado 1093/2014, de 27 de noviembre se dispuso que la previsión legislativa «[s]e valora de manera positiva [...], acorde con la finalidad perseguida por el proyecto normativo, pero se sugiere que no se limite el mandato a su enunciación en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, sino que se incluya esta misma regla, por medio de la pertinente modificación, en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, o en su caso en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. En cualquier caso, se entiende que la valoración de este impacto deberá realizarse e incluirse en consecuencia en las respectivas memorias de los proyectos normativos solo en aquellos casos en los que objetivamente el proyecto en cuestión sea susceptible de tener algún tipo de impacto en la infancia y la adolescencia».

Sin embargo y pese a lo establecido por el Consejo de Estado, cabe destacar que el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre por el que se regula la Memoria de análisis del impacto normativo que debe acompañar “anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias” deroga lo establecido en el Real Decreto 1083/2009 y añadió la obligatoriedad de analizar el impacto normativo en infancia.

Es por ello, por lo que, a través del artículo 2.1.f del Real Decreto, el Gobierno quiso remediar lo establecido en la ley 40/2015 en su disposición Final Tercera sobre la modificación del artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno ⁴⁸,

⁴⁴ Art. 86 de la Constitución Española

⁴⁵ Art. 82 de la Constitución Española

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

⁴⁸ Ley 40/2015, de 1 de octubre. (2015). Disposición final tercera, Artículo 26.3.f).

Por lo que incluye junto con el impacto de género que se recogiese el impacto en infancia al igual que en adolescencia y familia⁴⁹.

Pero lo cierto es que esto, solo se remedia conforme a la obligatoriedad de memorias de impacto en infancia con rango de ley en proyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias, siendo obligatorio únicamente con rango reglamentario para los decretos legislativos y decretos leyes⁵⁰.

En paralelo, junto con el problema relativo al rango de las normas, y la falta de coordinación que existe entre los organismos tanto estatales como regionales en la regulación de la memoria de impacto en infancia, destacan los problemas de la aplicación práctica, ya que, en la mayoría de las ocasiones, las iniciativas gubernamentales carecen de este análisis o si lo hacen, lo realizan de forma insustancial e incompleta.

4.2. La Guía Metodológica

Cabe también destacar que el Real Decreto 931/2017 contenía una disposición, estableciendo la publicación en seis meses de una adaptación de la *guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*, que nunca llegó a publicarse. La guía metodológica aún en vigor es la realizada de acuerdo con la disposición adicional primera del Real decreto 1083/2009, de 3 de julio, el cual fue derogado con la publicación del Real decreto 931/2017.

Es por ello por lo que, hasta día de hoy, se solicita la necesidad de una nueva guía metodológica para la elaboración de las memorias de impacto en infancia. Esta solicitud ha sido propuesta en numerosas ocasiones, ya que la guía publicada en 2009 por la Administración General del Estado ha quedado obsoleta y dificulta que se puedan llevar a cabo evaluaciones de impacto de forma correcta, ya que no contempla el análisis de impacto en infancia, así como requerimientos establecidos en el Real Decreto 931/2017.

En 2015, frente a esta situación UNICEF, junto con el Observatorio de la Infancia y Adolescencia del Principado de Asturias y la Cátedra Santander de Derecho y Menores de la Universidad Pontificia Comillas, presentaron en marzo de 2015 *“La Guía*

⁴⁹ Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre. (2017). Artículo 2.1.f)

⁵⁰ Sieira Mucientes, S. (2019). La necesaria objetividad en la evaluación ex ante de la calidad de las normas. Estudio de la memoria de análisis del impacto normativo en la familia. *Revista de Las Cortes Generales*, 147. <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/107/1442>

Metodológica para la elaboración de los informes previos de impacto en la infancia y la Adolescencia de las disposiciones normativas”.

Esta guía se dirige principalmente a los “órganos y centros directivos de la Administración que elaboran normas y son los encargados de redactar los informes”, aunque puede ser útil para cualquier tipo de usuario. Además, se incorpora un modelo donde se recogen las técnicas y metodología para elaborar los informes y memorias de impacto normativo en la infancia. La evaluación de impacto que se propone en la Guía consta de cinco fases:

1. *Identificación de la norma*
2. *Identificación de los derechos, las necesidades y los grupos* sobre los que la norma puede tener algún efecto, donde se va a identificar la norma con los diferentes derechos de los niños, las necesidades y el grupo al que la norma que se está analizando va a afectar. En el caso, en el que la norma, no afecte a ningún derecho, necesidad o grupo de la infancia, se determinará que la norma no tiene impacto en la infancia, y se daría por concluido el informe.
3. *Análisis del impacto en la infancia*, donde se pretende que se determinen aquellos aspectos de la norma que afecten de algún modo en la infancia, donde se espera que se haga un análisis exhaustivo que vaya de los aspectos más generales finalizando con lo más concreto, analizando también las causas y cambios que puede suponer la norma en el futuro para los niños, niñas y adolescentes. En este punto, la guía, además sugiere que se tenga en cuenta la participación de los niños en el proceso de análisis, de manera que sus opiniones y perspectivas se tengan en cuenta, junto con las opiniones y recomendaciones y sugerencias dadas por entidades y personas expertas.
4. *Valoración del impacto en la infancia* sobre el conjunto de la norma, evaluando el impacto negativo, nulo, positivo o sin impacto que pueda llegar a producir el conjunto de la norma en la infancia, esto deberá llevarse a cabo con una motivación y fundamentación de la razón por la cual el impacto se considera de una forma u otra.
5. *Medidas que contribuyen a alcanzar un impacto positivo* en caso de que se concretase la evaluación con un impacto negativo sobre la infancia. La guía recomienda incluir los cambios, modificaciones y recomendaciones que según la

opinión de quien realiza el informe se deberán adoptar para remediar ese impacto negativo que tendría la norma sobre la infancia.

6. Anexo del informe

Posiblemente, esta Guía serviría en muchos casos para remediar el problema de disparidad que existe conforme a la normativa y regulación existente relativa a las evaluaciones de impacto en infancia, pero lo cierto es que al no ser este un documento oficial, su uso no es muy explotado y utilizado por las Administraciones Públicas.

El propio Real Decreto 931/2017 incorpora en su artículo 2 la estructura y el contenido que debe contener la memoria del análisis del impacto normativo. El esquema propuesto se compone de:

- a) Oportunidad de la propuesta de norma.*
- b) Contenido y análisis jurídico.*
- c) Análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias.*
- d) Impacto económico y presupuestario.*
- e) La detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la propuesta.*
- f) Impacto por razón de género, impacto en la infancia y adolescencia e impacto en la familia.*
- g) Otros impactos que pudieran ser relevantes a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.*
- h) Análisis sobre coste-beneficio.*
- i) Descripción de la tramitación y consultas que incluirá.*
- j) Evaluación ex post, indicando si la norma es susceptible de ser evaluada en el Plan Normativo y, en ese caso, indicando la metodología que se empleará en su evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.*

Pero aunado a esto, tanto la guía metodológica realizada en 2015, como las pautas establecidas por el Real decreto 931/2017, son esenciales para el establecimiento de las orientaciones necesarias para poder realizar el análisis del impacto normativo en infancia, pero lo cierto es que únicamente son pautas y directrices que orientan a realizar un análisis de forma eficaz y correcto. En este sentido, existen disposiciones de carácter general que, si realizan de forma efectiva el análisis de impacto en la infancia, pero en la mayoría de las ocasiones el análisis que se realiza es vago y no acorde a lo que se espera conforme a los documentos que existen.

Lo cierto es que, hasta día de hoy, la guía metodológica que se sigue poniendo en práctica es la establecida por el Real decreto 1083/2009, a la cual se han referido varios informes de la OCDE⁵¹. En estos informes, se establece la necesidad de actualizar la guía que como antes comenté ha quedado obsoleta. Lo que solicita, es que se incluyan materiales que faciliten la evaluación entre otros, pero principalmente, incluir la obligación de analizar el impacto normativo en la infancia, ya que en la gran mayoría de propuestas que se presentan, el impacto concluye como nulo o inexistente⁵². Esta necesidad se ha visto también reflejada por parte del Consejo de Estado, que ha manifestado la escasez de memorias sobre análisis de impacto en la infancia.

En tal sentido, es importante destacar lo que argumenta S. Sieira Mucientes: *“debería modificarse la Ley del Gobierno en su artículo 26 para dar cabida, entre los impactos de obligatorio análisis en la Memoria, a los relativos a la infancia, la adolescencia y la familia. Se abarcará, así, todo el ámbito de las normas gubernamentales y además no se llevará a confusión alguna sobre su obligatoriedad.”* Aunque lo cierto, es que aunque se modificara el artículo 26 de la ley de gobierno como propone S.Sieira, seguirían quedando fuera de la evaluación numerosas iniciativas, es por ello por lo que, desde mi opinión, se debería llevar a cabo la elaboración de una ley jurídicamente fundamentada, formalmente probada y técnicamente abalada que obligase a realizar este tipo de análisis en todo tipo de disposiciones normativas de carácter general solventándose así el principal obstáculo para lograr su completa implementación obligatoria y eficaz en la práctica.

⁵¹ Informes OCDE de 2018,2019 y 2020.

5. SITUACIÓN A NIVEL AUTONÓMICO: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

5.1. Competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas

Es cierto, que, junto con la legislación a nivel estatal en materia de infancia, cabe destacar que es muy importante hacer referencia también a la legislación a nivel autonómica, pues según se establece en el artículo 149.1 de la CE, la protección del menor, en el que entra dentro el colectivo de la infancia en general, debido a que trata de garantizar y proteger los derechos de este colectivo, es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En este caso, el Estado, se encarga de establecer las normas básicas y las Comunidades Autónomas, a desarrollar las políticas y las medidas específicas que garantizan por tanto la protección de los derechos del colectivo infancia.

Esto ha supuesto, que en nuestro país exista un texto legal sobre protección de infancia por cada una de las comunidades autónomas que conforman el conjunto de España, y que, en muchas ocasiones, no todos se adecuen siempre a los estándares establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Al igual que el Estado Español considera los tratados internacionales como parte de nuestro ordenamiento jurídico interno, las Comunidades Autónomas conforme a lo establecido en el artículo 30.3 de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, están obligadas a cumplir con los preceptos establecidos en la Convención sobre los Derechos del niño.

La relación que existe entre la legislación nacional y autonómica es una relación de competencia y no de jerarquía debido al sistema de competencias establecido por la Constitución española. Esta distribución de competencias significa que cada una de ellas tienen un carácter independiente y por tanto no jerárquico, y es por ello por lo que cada nivel de gobierno tiene la capacidad de poder tomar sus propias decisiones y crear leyes en su área de competencia, sin que exista por ello, una jerarquía que determine cual es más importante.

Ante esto el Comité sobre los Derechos del niño, recomendó “que se asegurase que la legislación regional fuera acorde a los marcos jurídicos nacionales relacionados con los

derechos del niño”, debido a ello, en 2015 se instauraron una serie de reformas para intentar lograr la recomendación del Comité. Una de las reformas que se llevaron a cabo fue la de examinar la posibilidad de poder elaborar un informe de impacto en los derechos del niño previo a la elaboración de las disposiciones de carácter general, tanto legales como reglamentarias.⁵³

Las memorias de impacto normativo son también exigibles en el ámbito autonómico, así lo estableció el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, entre otros, en su dictamen 122/2016, de 23 de marzo: *«En el ámbito de la Administración de la Generalitat no resulta exigible una memoria de impacto normativo como la que se establece para el Estado en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, en desarrollo de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Sin embargo, dos leyes estatales han introducido la exigencia de dos informes relativos al impacto de los proyectos normativos en la infancia y en la adolescencia, así como sobre la familia (la Ley 26/2015, de 28 de julio, ha modificado la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor – en su artículo 22 quinquies– y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias numerosas –introduciendo una nueva Disposición adicional décima–). Por ello, y aunque aquel Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, citado, es solo de directa aplicación a la Administración del Estado a tenor de lo establecido en su artículo 1, lo cierto es que las modificaciones que se han reseñado introducidas por la Ley 16/2015, citada, lo han sido al amparo de la competencia exclusiva para dictar la legislación civil atribuida al Estado por el artículo 149.1.8ª de la Constitución (Disposición final 15ª de dicha Ley 26/2015). Por ello, y aunque parece que el legislador ha incurrido en un exceso competencial en este punto pretendiendo vincular a las Comunidades Autónomas a concretos trámites de procedimiento de elaboración normativa que en principio tienen como único destinatario al Estado, con la finalidad de evitar eventuales impugnaciones por carencia de los referidos informes de impacto normativo sería conveniente su incorporación a los procedimientos de elaboración de proyectos normativos de la Generalitat, cuando así se deduzca de la materia objeto de regulación, como es el caso. Y de modo análogo a lo expuesto por este Consell Jurídic Consultiu respecto al informe por razón de género en su Memoria de 2014, estos informes deberían emitirlos, en su caso, órganos de la Generalitat especializados por razón de la materia. Sin que, en este*

⁵³ García Martínez, C. (2020). *Infancia, pandemia y derechos: treinta años de la convención sobre los derechos del niño en España.*

caso, atendido el objeto de la Orden proyectada se estime que la ausencia de los referidos informes tenga carácter obstativo para entrar a analizarla.»

Pero lo cierto, es que según se establece en el artículo 149.3 CE, *“las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.”*. En este caso, la legislación estatal en el caso de que las Comunidades Autónomas no llevasen a cabo estas evaluaciones de impacto tendría competencia para establecer de carácter supletorio su propia legislación.

La cooperación entre la Administración central y las Administraciones autonómicas establece la necesidad de creación de formas orgánicas de colaboración entre las dos partes que proporcionen esa uniformidad y conexión con las disposiciones y protocolos de la Convención. Es por ello, por lo que la correcta aplicación de lo instaurado en la Convención necesita de una “coordinación intersectorial”⁵⁴.

Conforme a este principio de coordinación, se crean diferentes técnicas de naturaleza orgánica entre las que destacan las conferencias sectoriales. Estas, se definen como órganos de cooperación conformados por representantes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, que tienen funciones propias, en este caso en el ámbito de la protección de la infancia, que tienen que ver con competencias consultivas, decisorias y de coordinación y tienen como fin, poder llegar a acuerdos sobre materias comunes.

En este sentido, una conferencia sectorial de infancia quedaría totalmente amparada por ley, que permitiría en España no solo afrontar lo establecido en la Disposición Adicional 3ª de la ley 26/2015, si no también, poder aplicar todo lo establecido en la Convención sobre los derechos del Niño.⁵⁵

⁵⁴ García Martínez, C., 2023, p. 73

⁵⁵ García Martínez, C. 2023, P.77

Posteriormente, la creación de esta conferencia sectorial daría un primer paso para acabar con la situación actual que existe conforme a los análisis de impacto normativo en la infancia entre la AGE y las CCAA por la diversidad de criterios y confusión que existen a la hora de realizar estas evaluaciones por los distintos organismos.

Las distintas comunidades autónomas no poseen un consenso común conforme a los requisitos necesarios para realizar las memorias de análisis de impacto normativo, si no que cada una de ellas, decide la forma en que estas se realizan. Esta descentralización de normativa produce que, por lo general, se realicen de forma infructuosa e incluso contraviniendo lo establecido en el propio reglamento, todo esto se debe a que las reglas de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general son distintas para cada Comunidad autónoma.⁵⁶

De esta manera, numerosas Comunidades Autónomas como Asturias, Cataluña o la Región de Murcia cuentan con sus propios recursos para realizar los análisis de impacto normativo, aunque nos encontramos con la misma situación que a nivel nacional, ya que, en ninguna Comunidad Autónoma, existen orientaciones para poder analizar de forma concreta el impacto normativo en infancia.

Conforme a todo esto, cada comunidad autónoma tiene su propia normativa y regulación conforme a las evaluaciones de impacto normativo. Si es cierto, que mientras algunas poseen guías metodológicas para establecer las directrices de las memorias de impacto normativo, hay algunas que incluyen el impacto en infancia, otras no, e incluso existen comunidades autónomas en las que no existe ningún tipo de guía para poder realizar las evaluaciones de impacto de las normas. Es por ello, por lo que, dependiendo de cada Comunidad autónoma, habrá diferentes criterios y procedimientos para realizar el análisis.

5.2. Análisis general de diferentes Comunidades Autónomas

Analizaré de forma precisa la situación que existe en Castilla la Mancha, Comunidad de Madrid, País Vasco, Comunidad Valenciana y Cataluña y por último Andalucía, donde realizaré un análisis completo de la regulación existente junto con un conjunto de propuestas, conforme a criterios llevados a cabo tanto por lo establecido por los

⁵⁶ Torre de Silva López de Letona, V. (2020). El impacto de las normas reglamentarias estatales en la familia: análisis crítico. *Revista española de Derecho Administrativo* 203. ISSN 0210-8461

estándares europeos, legislación estatal como la legislación de otras Comunidades Autónomas.

5.2.1. Castilla la Mancha

En esta comunidad autónoma destaca la Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla la Mancha, la cual sustituye a la obsoleta de 2014, en la que se añaden numerosas novedades, destacando la obligatoriedad de realizar una evaluación de impacto en la infancia.

La Disposición Adicional 2ª de la presente ley contiene en su segundo punto que todas aquellas normas autonómicas, tanto legislativas como reglamentarias, que puedan de alguna forma afectar a la infancia, deberá realizar una evaluación de impacto en la infancia. Se hace referencia además al principio superior del menor como principio primordial⁵⁷

Adicionalmente, la Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y Adolescencia de Castilla la Mancha, ya recogía como “principio rector de la actuación administrativa” el interés superior del niño estableciendo que era “supremo principio inspirador tanto de las actuaciones de las Administraciones Públicas como de las decisiones y actuaciones...”⁵⁸, todo conforme a lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

Al analizar diferentes análisis de diferentes evaluaciones de impacto realizadas en esta Comunidad Autónoma, considero que se hace un análisis vago, valga la expresión y sin fundamento en la mayoría de las ocasiones del impacto que causan en la infancia diferentes proyectos normativos. En la mayoría de los casos, se establece un impacto nulo en la infancia, mientras que incluso en otros casos, no aparece recogido el impacto que esta podría suponer.

⁵⁷ Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla la Mancha. (2023). Disposición adicional segunda, apartado 2. *Las normas legislativas y reglamentarias autonómicas que puedan afectar a la infancia y la adolescencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha serán sometidas a un informe previo de impacto en este colectivo. Se tendrá en cuenta que el principio de interés superior de la persona menor de edad oriente a las políticas públicas que afectan a la infancia, la adolescencia y las familias.*

⁵⁸ Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha. (2014). Artículo 2.

Si que es cierto, que existe un documento denominado “Informe previo sobre el impacto en la infancia de las disposiciones normativas” en el cual se establece una plantilla en la que sí que se lleva a cabo un verdadero análisis de la evaluación de impacto en la infancia, es por ello, por lo que debería a comenzar a utilizarse evitando así el análisis tan insuficiente que se realiza.

5.2.2. *Comunidad de Madrid*

La reciente Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección integral de la Infancia y Adolescencia de la Comunidad de Madrid establece en su artículo 47 el “impacto de las normas en la infancia, en la Adolescencia y en la familia”.

En este artículo, se establece que conforme a lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley 1/1996, de 15 de enero, “corresponde también a la administración de la Comunidad Autónoma la emisión de las memorias de análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de disposiciones generales de la Comunidad de Madrid”. Este deberá según la ley, analizar y evaluar que se pueda continuar con la aprobación de la norma desde el punto de vista de la infancia.

Al mismo tiempo el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid, establece en el artículo 14.11 que corresponde a la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, la “emisión del informe sobre el impacto en la infancia y adolescencia y en la familia de los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos de la Comunidad de Madrid”⁵⁹.

Lo cierto y una vez examinada la normativa, es que se establece que en ningún caso se lleva a cabo un análisis exhaustivo del impacto en infancia, puesto que como se puede apreciar en el “Informe de Impacto en materia de familia, infancia y adolescencia relativo al anteproyecto de ley de servicios sociales de la Comunidad de Madrid” únicamente se estima que el anteproyecto es “susceptible de generar un impacto positivo en materia de

⁵⁹ Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social. (2021). Artículo 14.11.

familia, infancia y adolescencia”, sin producir ningún tipo de análisis como se solicita desde la normativa estatal o las recomendaciones y propuestas del Comité.

5.2.3. País Vasco

En el País Vasco, la Ley 3/2005 de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y a la adolescencia no incorpora en ninguna disposición nada relacionado con la necesidad de establecer la evaluación de impacto de la infancia. Pero recientemente, se ha aprobado la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, en la que se introduce a través del artículo 15.3 h), la necesidad de elaborar un análisis del impacto normativo que deberá incorporar obligatoriamente una evaluación del impacto normativo sobre la infancia y la adolescencia.

También es importante destacar, lo establecido en la Orden de 21 de febrero de 2022, de la Consejera de Igualdad, justicia y políticas sociales, de aprobación previa del Anteproyecto de ley de Infancia y Adolescencia, donde se menciona en reiteradas ocasiones, la obligatoriedad de la elaboración del análisis de la evaluación de impacto de la infancia para “garantizar el bienestar de la infancia y de la adolescencia, el ejercicio efectivo de sus derechos y la asunción de sus deberes y responsabilidades”⁶⁰. En el artículo 3 del presente Anteproyecto de ley, establece la necesidad de que las disposiciones de carácter general, como son los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto incluyan una evaluación de impacto en infancia y adolescencia, en la que se analice si tiene “repercusiones, positivas o adversas”. Para ello, en este artículo, se insta al Gobierno Vasco la necesidad de que apruebe las normas o directrices necesarias para poder llevar a cabo la evaluación de impacto, esto, según se establece en la Disposición final Primera del presente Anteproyecto, deberá aprobarse en un plazo de dos años.

5.2.4. Comunidad Valenciana

En la esta CCAA se estableció a través del artículo 6 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de Derechos y Garantías de la Infancia y Adolescencia, la necesidad de establecer informes de impacto en la infancia y adolescencia elaborados por quien propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, que, además, se obliga a acompañarle desde el “inicio del proceso de tramitación”. Junto a esto destaca el Decreto

⁶⁰ Orden de 21 de febrero de 2022, de la consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, de aprobación previa del Anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia.

60/2021, de 14 de mayo, del Consell, de regulación y coordinación de los órganos de la Administración de la Generalitat de participación infantil y adolescente, y de protección de la infancia y la adolescencia, donde se establece la necesidad de llevar a cabo lo establecido en la Observación General 5 del Comité de los Derechos del niño, teniendo por tanto el interés superior del niño como cuestión primordial.

Lo cierto, es que al igual que en la mayoría de las CCAA, en la Comunidad Valenciana, apenas se hace un análisis completo y siguiendo las directrices de la Guía Metodológica, si no que en la mayoría de las ocasiones destacan las fórmulas habituales que carecen de análisis previo.

En la mayoría de las memorias de impacto normativo, no se establece ningún tipo de cuestionario como se solicita en la Guía Metodológica, si no que únicamente trata de un informe en el que se identifica la norma, se identifican los grupos dentro del colectivo de la infancia a los que podría impactar, y por último se hace una “vaga” valoración, de lo que causaría la disposición únicamente disponiendo si fuera positiva, negativa o neutra.

5.2.5. Cataluña

En Cataluña destaca la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia. En esta ley se establece la obligación de la evaluación de las normas y políticas públicas desde el punto de vista del interés superior del niño, siempre teniendo en cuenta su participación.

De forma contraria, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña, estableció en el artículo 64.3 que debían incluir como mínimo las evaluaciones de impacto de las disposiciones de carácter general. Se establece la necesidad de presentar como mínimo, un informe de impacto presupuestario, un informe de impacto económico y social, en el que en ocasiones integran el impacto en infancia, un informe de impacto normativo y un informe de impacto de género. Es por ello, por lo que se omite lo establecido en la Ley 14/2010 sobre la evaluación de las normas y políticas públicas desde el punto de vista del interés superior del niño.

5.2.6. Andalucía

Como punto de partida, destaca la comunidad autónoma Andaluza como la primera en regular el análisis de impacto normativo en la infancia. La Ley 8/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, en su artículo 139.1 estableció la necesidad de que los proyectos de ley y reglamentos aprobados por el Consejo de gobierno realizarán una evaluación de impacto *“por razón de género y de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia y la adolescencia sobre el contenido de las mismas”*⁶¹.

Debido a la aprobación de esta ley, se aprobó el Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de Evaluación del Enfoque de Derechos de la Infancia en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno el cual pretende *«garantizar la legalidad, acierto e incidencia de los Proyectos de Ley y Reglamentos, cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno, en orden al pleno respeto de los derechos de los niños y las niñas, según la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, y su concreción en el resto de la normativa internacional, así como en la estatal y la autonómica que son aplicables en materia de menores»*.

En 2021, entra en vigor la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía, en la que se modifica a través de la Disposición final primera lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley 18/2003⁶². Además, en esta ley se establece la necesidad de valorar el impacto en la infancia en toda la normativa andaluza que se elabore. A pesar

⁶¹García Mengual, F. (2017) Los informes de impacto en la infancia y adolescencia y en la familia. *Revista española de la función consultiva* Núm. 27 Pág. 156

⁶² Se modifica el apartado 1 del artículo 139 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, y queda redactado como sigue:

«1. Todos los proyectos de ley, disposiciones de carácter general que apruebe el Consejo de Gobierno y las demás disposiciones generales dictadas en desarrollo de las anteriores deberán tener en cuenta, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género y del respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, según la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, y su concreción en el resto de la normativa internacional, así como en la estatal y la autonómica que son aplicables en materia de menores. A tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género y de evaluación de enfoque de los derechos de la infancia y la adolescencia sobre el contenido de las mismas.»

de todo esto, es cierto que la inmensa mayoría de informes no incluyen en el análisis de impacto normativo en la infancia.

Como se puede observar, al margen de lo establecido por la legislación a nivel nacional, cada Comunidad autónoma, ha decidido por si sola, establecer los criterios, directrices, recomendaciones y normas que han decidido de forma independiente. Esto ha llevado a que se haya producido una completa inestabilidad normativa e inseguridad jurídica con respecto a las evaluaciones de impacto en la infancia.

Cabe destacar que, en 2020, organismos de Andalucía, Cataluña y País Vasco⁶³, elaboraron en conjunto la “Guía para la elaboración de las evaluaciones de impacto en la infancia y la Adolescencia”⁶⁴ para poner en práctica los procesos de evaluación de impacto normativo sobre los derechos de los niños. Esto, evidencia la necesidad de establecer criterios comunes conforme a la elaboración de las evaluaciones de impacto en materia de infancia en las distintas comunidades autónomas, lo que llevará a que se acabe con esa disfuncionalidad del análisis y la diversidad normativa que existe.

6. ELEMENTOS O ASPECTOS ESENCIALES PARA ANALIZAR EL IMPACTO NORMATIVO EN INFANCIA

Como ya se ha dicho, el principal motivo por el cual no existe una eficaz y correcta evaluación de impacto en infancia en la legislación española y autonómica de acuerdo con lo establecido por las disposiciones y recomendaciones de la Convención sobre los Derechos del niño, que deberían ser obligatorias, es debido a que no existen mecanismos normativos suficientes que obliguen por ley a que está evaluación ex ante en disposiciones de carácter general de la que vengo hablando se lleven a cabo de forma prescriptiva.

Sería conveniente que se elaborase una norma con rango de ley a nivel estatal, y no de rango reglamentario la que dispusiese por obligación que todas las iniciativas de

⁶³ Las instituciones del Menor de Andalucía, Sindic de Greuges de Cataluña y Ararteko del País Vasco, que pertenecen a la Red Europea de los Defensorías de la Infancia (ENOC)

⁶⁴ En 2020, la institución del Defensor del Menor de Andalucía elaboró junto con el Síndic de Cataluña y el Ararteko de País Vasco, la “Guía para la elaboración de las evaluaciones de impacto en la infancia y la adolescencia”. El objetivo principal es “comprobar si una norma, política pública o práctica determinada cumple con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y sus protocolos facultativos”, lo cierto es que está guía serviría en la Comunidad Autónoma como base para poder realizar las evaluaciones de impacto sobre la infancia, siguiendo el modelo y adaptándolo a las propias necesidades de la Comunidad.

disposiciones normativas de carácter general tuviesen que incorporar una evaluación de impacto de infancia y no únicamente una norma de origen gubernamental.

Un claro ejemplo en el que se ha establecido de forma correcta la evaluación de impacto en la normativa es la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES). Esta ley se sostiene en siete principios que están inspirados en las iniciativas de mejora regulatoria europea⁶⁵, que deberían tenerse en cuenta a la hora de realizar una ley que regule las memorias de análisis normativo en la infancia ⁶⁶. Según el artículo 149.1. 18º ⁶⁷, sería competencia del Estado establecer a nivel estatal las bases conforme a las cuales se establecerían los principios esenciales en los que se basarían las memorias de impacto normativo a nivel de los derechos de la infancia y estos serían así, uniformes a todos los niveles, tanto estatales como autonómicos.

En la mayoría de las ocasiones, tanto a nivel estatal como autonómico, los análisis de impacto en infancia que se realizan se limitan a “la transcripción de las normas que exigen la emisión del correspondiente informe, la transcripción del título del proyecto de norma que se informa y, por último, la conclusión a la que llega el centro administrativo tramitador, que será necesariamente que es impacto es neutro o positivo”⁶⁸. En este tipo

⁶⁵ Díez-Picazo, M. F., & Feito, M. J. (2012b). Evaluación de impacto normativo en España. *Presupuesto y Gasto Público*, 68, 111-124. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4103480>

⁶⁶ Estos principios en los que se basa esta ley de Economía Sostenible y que son también esenciales para poder elaborar una ley que regule la obligatoriedad de que se realicen evaluaciones de impacto conforme a la infancia son, los principios de necesidad y proporcionalidad, mediante los cuales, por un lado, se garantizaría la protección y promoción de los derechos de los niños y por otro conforme al principio de proporcionalidad, se diseñarían evaluaciones para minimizar los efectos negativos y maximizar los positivos, sin perjudicar de manera desproporcionada a los niños. En segundo lugar y conforme a la claridad y predictibilidad de la normativa, el principio de seguridad jurídica, de simplicidad y de eficacia de la normativa. La ley en la que se establezca la regulación sobre el análisis de la evaluación de impacto deberá contener una regulación clara y previsible para todos los interesados, para garantizar que se cumpla con lo establecido y con las obligaciones legales. Además, deberá tener un contenido sencillo pues deben ser fáciles para aplicar en la práctica, para así evitar confusiones y ambigüedades. Asimismo, es crucial que la ley cumpla con su objetivo y por tanto que sea efectiva para poder identificar los posibles impactos negativos y establecer aquellas medidas efectivas para paliarlos y preverlos. Y por último los principios de transparencia y de accesibilidad.

⁶⁷ *Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.*

⁶⁸ García Mengual, 2017

de análisis encontramos que en ningún momento se nombran principios, sino que únicamente se valora el impacto normativo, algo muy lejos de lo establecido por el propio legislador.

«Se informa que el proyecto de Orden [...] se adecúa a los principios establecidos en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y que en la redacción del articulado se ha tenido mucho cuidado en ajustar el texto a los mandatos estipulados en las citadas leyes».

Por ello, como se observa en la mayoría de las ocasiones, la propia Administración no elabora de forma correcta el análisis de impacto que se pretende, lo que hace que los órganos decisores no tengan una perspectiva global del impacto que puede tener cualquier disposición normativa en la infancia. Lo cierto, es que según establece la Guía Metodológica elaborada tras el RD 1093/2009, se trata de una memoria que consiste en un formulario con tres posibles opciones de impacto: positivo, negativo o nulo, permitiendo este último, omitir el análisis de impacto, es por ello, por lo que cuando se establece un impacto nulo, la Administración omite la elaboración del análisis, haciendo del informe un simple trámite administrativo, escondiendo un verdadero incumplimiento.

Por otra parte, se le da una mayor importancia al impacto de género o económico que al impacto en infancia, esto es debido en gran medida a la falta de una regulación y metodología consolidada. También es cierto que, a la hora de realizar las valoraciones de impacto en infancia, se tiende a establecer el impacto sin ningún tipo de análisis, no utilizando datos objetivos para argumentar la razón del tipo de impacto, e incluso, en ocasiones elaborándose memorias que no cumplen con lo establecido en la ley 931/2017. Se hizo un análisis sobre las memorias de impacto normativo en infancia y adolescencia sometidas a audiencia e información pública en 2021. A nivel estatal, tras las 212 memorias que se analizaron, el 15,1% concluía que el impacto en infancia era positivo, el 70,8% nulo, en la mayoría de las ocasiones sin justificación ninguna. Mientras que en el 14,2% restante, no se incluía el impacto en infancia.⁶⁹

⁶⁹ Redondo Mora, P., & García Ruiz, P. (2022). El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 8-9. <https://doi.org/10.24965/gapp.11017>

Es por ello, por lo que además de la necesidad de que se elabore una ley jurídicamente fundamentada, formalmente probada y técnicamente abalada relativa a la evaluación de impacto normativo en la infancia está deberá contener unas pautas o directrices establecidas por la propia Administración que sean preceptivas y objetivas para que puedan ser usadas para el conjunto de las disposiciones normativas de carácter general tanto a nivel estatal como autonómico, y que por tanto se finalicé con la disparidad de fórmulas carentes de ningún tipo de análisis previo.

En primer lugar, se deberá delimitar que se considera impacto normativo en la infancia, determinando tanto a nivel estatal como autonómico que aspectos relevantes en las políticas públicas afectan directa o indirectamente al colectivo y a los derechos de la infancia. En segundo lugar, se deberán instaurar herramientas y mecanismos que faciliten junto con las guías metodológicas. “Sería de utilidad que la actualización de la guía metodológica incluyese un catálogo con acceso directo a las fuentes de datos”⁷⁰. Por último, las herramientas y mecanismos anteriores ayudarían a evaluar el impacto en la infancia de las disposiciones normativas. Esto se podría llevar a cabo a través de un formulario que posibilitaría evaluar el impacto en la infancia de una forma más estructurada y permitiendo así que se evaluaran todos los aspectos necesarios para poder determinar de forma acentuada el impacto nulo, positivo o negativo de la disposición normativa. Este instrumento de evaluación sería de gran ayuda para que se lograra un estudio real y fructífero del impacto en la infancia.

Es importante señalar, que el Real Decreto 931/2017, introdujo la novedad relativa a la memoria abreviada en la que se establecía que esta corresponde solo cuando «*de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados, o estos no son significativos*», aunque F. García Mengual discrepa manifestando que “el análisis de impacto en la familia, la infancia y la adolescencia es necesario en toda tramitación, incluso cuando se realiza la memoria abreviada”, en primer lugar, puesto que en ningún momento se habilita a la propia Administración a eliminar la necesidad de realizar la evaluación de impacto en la infancia, y por otro, porque el análisis

⁷⁰ Redondo Mora & García Ruiz, 2022

de impacto normativo en infancia es utilizado con el fin de poder detectar aquellos efectos que están ocultos y que no son evidentes de cualquier regulación, es por ello por lo que “la ausencia de significación del impacto” en la infancia, supondría una exclusión de un profundo estudio del impacto normativo. Es por ello, por lo que la exclusión de este análisis deberá ser justificada y excepcional.

7. SITUACIÓN Y ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN ANDALUZA

7.1. Análisis

En Andalucía, como bien se ha establecido, el análisis de la evaluación de impacto queda establecido por ley a través de la Ley 4/2021. Es también de notable importancia, lo establecido en el artículo 18 del Estatuto de Andalucía «las personas menores de edad tienen derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía la protección y la atención integral necesarias para el desarrollo de su personalidad y para su bienestar en el ámbito familiar, escolar y social, así como a percibir las prestaciones sociales que establezcan las leyes».

Aunque, en la ley 4/2021, junto con la ley 8/2003 y el Decreto 103/2005 se establece el carácter prescriptivo del análisis de impacto en infancia, se puede observar que, según los diferentes informes que existen conforme a las disposiciones normativas que se han ido elaborando, esto no se está llevando a cabo.

Como primer punto de este análisis, se establece que los diferentes informes y memorias realizados por la Junta de Andalucía no cumplen con una estructura y contenido definido, si no que existe disparidad conforme a los diferentes documentos. Es cierto, que hay memorias e informes que utilizan una estructura establecida, pero hay otros que se limitan a disponer la normativa y evaluar al final conforme a criterios inexistentes, si la disposición tiene o no impacto en la infancia.

Tras analizar algunos de estos informes y memorias realizadas por la Junta de Andalucía destaca la “Evaluación de impacto por razón de los derechos de la infancia del proyecto de decreto por el que se crea y regula la comisión interdepartamental de cambio climático de la junta de Andalucía”. En esta evaluación, se elabora un documento, en el que se realiza un recorrido por la normativa vigente en aquel momento, sin añadir en ningún momento el análisis preceptivo que se espera conforme a la normativa.

Otro caso es el “Informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia del proyecto de orden por la que se modifica la orden de 25 de febrero de 2020, por la que se establece la política de seguridad de las tecnologías de la información y comunicaciones y de la protección de datos de carácter personal de la consejería de igualdad, políticas sociales y conciliación” destaca porque realiza el análisis siguiendo unas pautas, donde en primer lugar, identifica la norma, tras esto, los derechos, las necesidades y los grupos de infancia sobre los que la norma puede tener algún efecto, el análisis del impacto en infancia y por último la valoración del impacto. Aunque como se puede observar, es un documento, sin fundamento y con falta de análisis.

Tras analizar otros informes realizados recientemente, en los cuales se menciona lo establecido en la Ley 4/2021, se puede apreciar que al igual que en los documentos anteriores, en ningún caso se hace un estudio profundo sobre si la disposición tendrá o no impacto en la infancia. Además, se puede destacar que, en todos los casos, estos informes han sido realizados por organismos públicos, y por tanto han significado para ellos simples trámites burocráticos. En la mayoría de las ocasiones, estos informes se centran en los objetivos de la norma, no indicando el impacto probable, y dando por hecho que el impacto positivo es gracias a los objetivos de la norma.

El defensor del Pueblo Andaluz presentó un expediente de queja⁷¹ a la Dirección General de Infancia, sobre la falta de informes emitidos por esa Dirección General de evaluaciones de impacto en la infancia. La dirección general de infancia señaló que la Comunidad autónoma sí que cumplía con ellos, y que además utilizaba la guía metodológica para la elaboración de los informes previos de impacto en la infancia y la adolescencia de las disposiciones normativas, realizada por UNICEF comité español. Tras comprobar numerosos informes, se puede comprobar, que, aunque sí que es cierto que en algunas ocasiones se utilice la estructura establecida por esta guía, en ninguna ocasión se realiza un análisis exhaustivo y elaborado como se solicita y recomienda en la propia Guía metodológica.

⁷¹ Queja Q21/1323 dirigido a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, Dirección General de Infancia y Conciliación por el Defensor del Pueblo Andaluz en fecha de 8 de junio de 2021.

7.2. Propuesta y conclusiones

En mi opinión, a la Comunidad Autónoma andaluza, le queda un largo recorrido para poder realizar evaluaciones de impacto en la infancia tal y como solicita la Convención sobre los derechos del niño. Si bien es cierto, y tal como ya he mencionado, lo principal y necesario, sería la implantación por parte del estado de una norma con rango de ley, jurídicamente fundamentada, formalmente probada y técnicamente abalada. Aunque Andalucía, podría establecer alguna herramienta para facilitar que todas las disposiciones normativas que elabora incorporasen de forma prescriptiva y con una estructura establecida las evaluaciones de impacto en infancia.

Desde mi punto de vista el principal problema que existe es la falta de cultura de evaluación de impacto. La necesidad de que se instauren mecanismos para poder evaluar el impacto que causan en la infancia las disposiciones normativas de carácter general no es un capricho, si no que como bien establece la Convención sobre los Derechos del niño, es obligación del Estado llevarlo a cabo.

La falta de estas evaluaciones de impacto en infancia está suponiendo que en muchas ocasiones se produzcan vulneraciones y afectaciones a la situación jurídica y derechos y libertades de los niños⁷², es por ello necesario que se establezcan mecanismos de evaluación formales y obligatorios, con unas bases y recomendaciones válidas establecidas por la legislación estatal para que puedan ser usadas para el conjunto de las disposiciones, y así evitar que se produzca la disparidad de normativas, recomendaciones o directrices como existe a día de hoy.

En Andalucía en concreto, a través de la Ley 4/2021 se establece la obligatoriedad de que se lleven a cabo las evaluaciones de impacto en materia de infancia, pero lo cierto es que para que todas las disposiciones normativas de carácter general lleven a cabo este tipo de análisis de forma correcta y exhaustiva, debería realizarse una herramienta o guía metodológica en la que se estableciesen los pasos a seguir y las recomendaciones necesarias para poder llevar a cabo un pleno y detallado análisis sobre el impacto normativo en las disposiciones establecidas por la Comunidad Andaluza.

⁷² García Mengual, F. pág. 171

Existen hoy en día numerosas propuestas de guías metodológicas, que han sido mencionadas durante el trabajo que servirían a Andalucía como base para poder realizar evaluaciones de impacto en relación con la infancia de forma regular y teniendo en cuenta todos los aspectos establecidos conforme a los Estándares Internacionales.

Si bien es cierto, que sería necesario que a nivel estatal se estableciese de carácter supletorio una ley que estableciese en todo caso la necesidad de realizarlas de forma obligatoria, mediante un análisis exhaustivo de la materia y conforme a unas bases generales basadas en unos principios fundamentales.

En primer lugar, sería necesario analizar la normativa existente, tanto a nivel estatal como autonómico, para poder apoyarse en ellas y exigir la necesidad de que estas sean tenidas en cuenta a la hora de realizar las evaluaciones de impacto. Este análisis de la normativa existente serviría, además, para poder solucionar la problemática actual sobre la disparidad y ambigüedad de las normas. En añadidura, es imprescindible, una investigación que respalde la importancia de estas evaluaciones de impacto en las políticas públicas, donde se respalde la necesidad de tener en cuenta aspectos que demuestren que estas son esenciales para poder cumplir con el Estado de derecho.

La participación ciudadana, es otro de los factores esenciales, ya que la necesidad de que participen diferentes colectivos y actores es básica. En este caso, las opiniones y consultas de organizaciones, expertos en infancia o incluso representantes del gobierno es indispensable para poder

Si bien es cierto, y como he podido comprobar que existen numerosas herramientas e instrumentos realizados tanto por entidades privadas como por organismos públicos que intentan solventar el problema existente en nuestro país en relación con la falta de evaluaciones de impacto en infancia de las políticas públicas, pero si estas no son utilizadas de manera correcta o incluso no tenidas en cuenta como he podido comprobar, no tiene sentido que se realicen.

Es por ello, por lo que, según lo estudiado y analizado, sería necesario el establecimiento de una herramienta metodológica a nivel autonómico, en el caso concreto de Andalucía junto con una ley estatal jurídicamente fundamentada, formalmente probada y técnicamente abalada supletoria que acabase con el problema y la disparidad existente a día de hoy en relación con la falta de evaluaciones de impacto en materia de infancia.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, de 29 de diciembre de 1978, núm. 311
- Código Civil Español
- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Boletín Oficial del Estado de 29 de julio de 2015, núm. 180.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado de 2 de octubre de 2015, núm. 236.
- Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Boletín oficial del Estado de 14 de noviembre de 2017, núm. 276.
- Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. Boletín Oficial del Estado de 3 de enero de 2018, núm. 3.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Boletín Oficial del Estado de 28 de noviembre de 1997, núm. 285.
- Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre de 1990, núm. 313.
- 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. Boletín Oficial del Estado de 17 de enero de 1996, núm. 15.
- Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. Boletín Oficial del Estado de 14 de octubre de 2003, núm. 246.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Boletín Oficial del Estado de 23 de marzo de 2007, núm. 71.

- Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. Boletín Oficial del Estado de 18 de julio de 2009, núm. 173.
- Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. Boletín Oficial del Estado de 28 de noviembre de 2014, núm. 288.
- Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha. Boletín Oficial del Estado de 6 de abril de 2023, núm. 82.
- Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha. Boletín Oficial del Estado de 18 de febrero de 2015, núm. 42.
- Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección integral de la Infancia y Adolescencia de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 27 de marzo de 2023.
- Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.
- Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia. «Boletín Oficial del Estado de 14 de noviembre de 2011, núm. 274.
- Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. Boletín Oficial del País Vasco de 15 de julio de 2022 núm. 137, Boletín Oficial del Estado de 28 de julio de 2022, núm. 180.
- Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de Derechos y Garantías de la Infancia y Adolescencia. Diario oficial de la Generalidad Valenciana de 24/12/2018, núm. 8450; Boletín Oficial del Estado de 14 de febrero de 2019, núm. 39.
- Decreto 60/2021, de 14 de mayo, del Consell, de regulación y coordinación de los órganos de la Administración de la Generalitat de participación infantil y adolescente, y de protección de la infancia y la adolescencia. Diario oficial de la Generalidad Valenciana de 26 de mayo de 2021, núm. 9093.
- Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña de 02 de junio de 2010 núm. 5641; Boletín Oficial del Estado de 28 de junio de 2010, núm. 156.

- Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña. Boletín Oficial del Estado, de 21 de agosto de 2010, núm. 203
- Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. Boletín Oficial del Estado de 21 de diciembre de 2022, núm. 305.
- Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 31 de diciembre de 2003, núm. 251; Boletín Oficial del Estado de 30 de enero 2004, núm. 26.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Boletín Oficial del Estado, de 05 de marzo de 2011, núm. 55.
- Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía. BOJA nº 150, de 2 de agosto de 2021.
- Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de evaluación del Enfoque de derechos de la Infancia en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno. BOJA nº 88, 9 de mayo 2005.
- Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas. (2016). Observación General 19: Presupuestos públicos para la realización de los derechos del niño (art. 4), 21 julio 2016, CRC/C/GC/19.
- Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas. (2003). Observación General 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), 27 noviembre 2003, CRC/C/GC/5.
- Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas. (2003). Observación General 14: *Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, 29 mayo 2013, CRC /C/GC/14.
- Naciones Unidas. (1991). *Convención sobre los Derechos del Niño* (1a. ed., 1a. reimp.). Nueva York: Naciones Unidas.
- Álvarez Vélez, M.I.(2017), La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación ex-ante. Asamblea. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* Núm. 36 Pág. 39-62

- Becedóniz Vázquez, C.; González-Bueno Uribe, G.; Lázaro González, I. y Martínez García, C. (2015). *Guía metodológica para la elaboración de los informes previos de impacto en la infancia y la adolescencia de las disposiciones normativas*. Consejería de Bienestar Social y Vivienda del Principado de Asturias y UNICEF Comité Español.
- Candela Talavera, J.E. (2017) La protección a la salud: un derecho y cuatro administraciones. *Revista Aranzadi Doctrinal num.6/2017* . Editorial Aranzadi, S.A.U.
- Cardona Llorens, J., “*El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial en toda medida que le concierna a los XXV años de la Convención*”. Universidad de Valencia.
- De la Fuente, A. (coord.), De Rus, G., Fernández, M., García, M. A., Jansen, M., Jiménez, S., Novales, A., Onrubia, J., Pérez Renovales, J., Sastre E. y Sicilia, J. (2021). *La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma*. Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Paper no. 2021-09. Madrid.
- De Montalvo Jääskeläinen, F. (2017)La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español. Asamblea. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* Núm. 36 Pág. 139-177.
- Fernández Díez Picazo, M. y Mateo Feito, M. (2012). Evaluación de impacto normativo en España. *Presupuesto y Gasto Público*, nº 68, 2012, págs 111-124
- García Martínez, C. (coord..) (2020). *Infancia, pandemia y derechos: treinta años de la convención sobre los derechos del niño en España*. Editorial Aranzadi. ISBN: 978-84-1345-041-4
- García Mengual, F. (2017) Los informes de impacto en la infancia y adolescencia y en la familia. *Revista española de la función consultiva* Núm. 27
- Guichot, E. (2022). *Propuestas para una ley andaluza de evaluación de políticas públicas*. En Retos jurídicos actuales de la administración andaluza: I Jornadas del Instituto Clavero Arévalo en homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo, Sevilla, 23 y 24 de septiembre de 2021 (pp. 77-95). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Marcos, F. (2009), “Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo”. *Revista de Administración Pública*, núm. 179, Madrid, mayo-agosto (2009), págs. 333-365.

- Mármol, S.; Astete, S.; Pérez-Moreno, S. Y García, R., *La infancia en Andalucía en 2015. Pacto Andaluz por la Infancia: por el cumplimiento de los compromisos*. Unicef Comité Sevilla, Sevilla, 2015.
- Martínez García, C. y Escorial, A. (2021). *Guía sobre la Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*. Plataforma de Infancia; Cátedra de los Derechos del Niño de la Universidad Pontificia Comillas/Proyecto Holistic.
- Mercado Pacheco, P.(2013), Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos jurídicos. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 47 (2013), pp. 85-108
- Mucientes, S. S. (2019). La necesaria objetividad en la evaluación ex ante de la calidad de las normas. Estudio de la memoria de análisis del impacto normativo en la familia. *Revista de las Cortes Generales*. <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/107/1442>
- Ortí Ferrer, P. (2022). La evaluación del impacto de las leyes en Cataluña. *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, pp.53-70. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i64.2022.3791>
- Payne, L. (2020), *Guía para la elaboración de las evaluaciones de impacto en la infancia y la adolescencia*. Estrasburgo, European Network of Ombudspersons for Children.
- Pérez-Domínguez, F. (2019) La Propuesta de Sistema de Evaluación de Políticas Públicas para Andalucía (2016-2019): Una valoración crítica desde un concepto integral". *Cuadernos Miguel Giménez Abad*, pp. 92-114.
- Redondo Mora, P., & García Ruiz, P. (2022). El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 8-9. <https://doi.org/10.24965/gapp.11017>
- Rutgers, C. (2013), “*Los derechos del niño en evaluaciones de impacto: una guía para integrar los derechos del niño en las evaluaciones de impacto y actuar a favor de la infancia*”. UNICEF, Ginebra y The Danish Institute for Human Rights, Copenhagen
- Serrano, E., Herrera, M., Martínez, A. y Simón, J. y Díaz, A. (2019) *Bases para la Evaluación de Impacto de Políticas Públicas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.

- Torre de Silva López de Letona, V. (2020). El impacto de las normas reglamentarias estatales en la familia: análisis crítico. *Revista española de Derecho Administrativo* 203. ISSN 0210-8461
- Villagrasa, C., “Derechos de la infancia y la adolescencia: hacia un sistema legal”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 49, 2015, 17-41
- García Rosado, A. (2023), “Informe sobre el impacto en la infancia, adolescencia y la familia del proyecto de decreto por el que se establece la ordenación y el currículo de la etapa de bachillerato en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional. (disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-03/25%20Informe%20Impacto%20Familias%20Bachillerato%28F%29.pdf>)
- Comité de Política Regulatoria de la OCDE. (2022). *Principios de la OCDE para una mejor regulación*. Comité de Política Regulatoria, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (Disponible en: https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Documents/22-04-11-12%20Nota%2026%20Comite%20Pol%C3%ADtica%20Regulatoria%20Paris%20Virtual_RVZ.pdf)
- Directora General de Infancia (2021) “Informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia del proyecto de orden por el que se modifica la orden 25 de febrero de 2020, por la que se establece la política de seguridad de las tecnologías de la información y comunicaciones y de la protección de datos de carácter personal de la consejería de igualdad, políticas sociales y conciliación”. Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía. (disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-09/Informe%20evaluacion%20derechos%20infancia.pdf>)
- Ministerio de Educación, política social y deporte (MEPD) (2008), *III Y IV Informe de aplicación de la Convención sobre los derechos del niño en España*. Ministerio de educación, política social y deporte. Secretaria General Técnica, Madrid. (Disponible en: <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=4635&tipo=documento>)
- García Rosado, A., (2022) *Informe sobre el impacto en la infancia, adolescencia y la familia del proyecto de decreto por el que se crean las escuelas de arte y superiores de diseño dependientes de la consejería competente en materia de educación en la Comunidad Autónoma de Andalucía y se aprueba el Reglamento orgánico de las mismas*. Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía. (disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2022->

[11/16%20Informe%20Impacto%20en%20la%20Infancia%2C%20Adolescencia%20y%20la%20Familia%28F%29.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-03/CJALFP-230324-11/16%20Informe%20Impacto%20en%20la%20Infancia%2C%20Adolescencia%20y%20la%20Familia%28F%29.pdf))

- Ceballos Casas, M.L. (2023) *Memoria sobre la repercusión en los derechos de la infancia del proyecto por el que se regulan las ayudas a entidades locales especialmente afectadas por fenómenos naturales*. Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública de la Junta de Andalucía (disponible en https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2023-03/CJALFP-230324-6.Memoria_derechos_infancia.pdf)
- Dirección General de Economía Digital e Innovación (2022) *Memoria Justificativa sobre el análisis del impacto en la infancia y en la adolescencia del proyecto de orden por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a proporcionar conectividad de redes de banda ancha de muy alta velocidad en zonas industriales, en el marco del plan de recuperación, transformación y resiliencia*, Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades de la Junta de Andalucía. (disponible en https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-10/1.%2012%20memoria%20infancia%20y%20adolescencia_0.pdf)
- Ramos Tapia, M.I. (2020), *Memoria justificativa sobre el análisis del impacto en la familia y en la adolescencia, del proyecto de orden de la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de ayudas al estudio en régimen de concurrencia no competitiva, para el alumnado de la Universidad Nacional de educación a distancia adscrito a los centros asociados de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad. (disponible en https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2020-10/01.%2011%20MEMORIA%20FAMILIA%20Y%20ADOLESCENCIA%28F%29_2.pdf)
- Magro Andrade, S. y Muñoz Muñoz, J.F. (2019), *Evaluación del impacto por razón de los derechos de la infancia del proyecto de decreto por el que se crea y regula la comisión interdepartamental de cambio climático de la Junta de Andalucía*. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía. (disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2020-06/Evaluaci%C3%B3n%20impacto%20derechos%20de%20la%20infancia.pdf>)
- Añibarro Maestre, A. *Evaluación de impacto en infancia y adolescencia y en familia del anteproyecto de la Ley Vasca de Juventud*. Departamento de empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. (disponible en https://www.euskadi.eus/contenidos/proyecto_ley/32_pley_xileg/es_def/evaluac

[ion%20de%20impacto%20en%20infancia%20y%20adolescencia,%20y%20en%20familia-ley%20vasca%20de%20juventud.pdf](#)).

- Pedraza Moreno, F. (2021), *Informe de Evaluación de Impacto en la infancia y adolescencia y en la familia correspondiente al Anteproyecto de ley del sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión*, Departamento de trabajo y empleo del Gobierno Vasco. (disponible en https://www.euskadi.eus/contenidos/proyecto_ley/02_ley_xiileg/es_def/Informe%20impacto%20infancia%20y%20juventud.pdf)
- Hurtado Pedroso, M.A. y Muguruza Mendarte, M.I. (2022). *Informe sobre la Evaluación de impacto sobre la Infancia y la Adolescencia del Anteproyecto de ley de Infancia y Adolescencia*” Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. (disponible en https://www.legegunea.euskadi.eus/contenidos/tramita_ley/dncg_ley_1950_18_04/es_def/adjuntos/evaluacion%20de%20impacto%20en%20infancia%20y%20adolescencia,%20y%20en%20familia_ley%20vasca%20de%20juventud.pdf)
- Dirección General de infancia y familia. *Informe previo sobre el Impacto en la infancia en las disposiciones normativas (nº19)* Consejería de Bienestar Social de Castilla la Mancha. (disponible en https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20220913/14_informe_de_impacto_en_la_infancia_y_en_la_adolescencia.pdf).
- Jefe de la Oficina de Calidad Normativa (2022) *Informe 2/2022 de coordinación y calidad normativa de la secretaria general técnica de la consejería de presidencia, justicia e interior sobre el anteproyecto de ley de derechos, garantías y protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid*. Consejería de presidencia, justicia e interior de la Comunidad de Madrid. (disponible en https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/informe_2_2022_ley_infancia_y_adolescencia.pdf)
- Gobierno Vasco, Departamento de Empleo y Políticas Sociales. (2011). Vasco BALORA (Balorazioa Lanbide Osasunaren Ebaluazioa).
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022). Estrategia de erradicación de la violencia sobre la infancia y la adolescencia. Disponible en <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/docs/EstrategiaErradicacionViolenciaContraInfancia.pdf>).
- Comité de Derechos del Niño (2018), Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España, 5 de marzo 2018, CRC/C/ESP/5-6

- Directora General de Inclusión Educativa y Programas (2022) “*Informe sobre el impacto en la familia, en la infancia y adolescencia del proyecto de decreto por el que se regula la organización de la orientación académica, educativa y profesional en la Comunidad Autónoma de Castilla-la Mancha.*” Consejería de Educación, Cultura y Deportes. Castilla la Mancha. (disponible en https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20220824/informe_impacto_familia_infancia_y_adolescencia_decreto_orientacion.pdf)
- Red Europea de Defensores de la Infancia (ENOC) (2020), Declaración de posicionamiento sobre la “*Evaluación del impacto sobre los derechos del niño*” (CRIA)