



# VIOLENCIA CONTRA LA INFANCIA

## HACIA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL



[savethechildren.es](http://savethechildren.es)

**Save the Children trabaja en más de 120 países.  
Salvamos las vidas de niñas y niños. Luchamos por sus derechos.  
Les ayudamos a desarrollar su potencial.**



Este informe fue elaborado por Clara Martínez García, Directora de la Cátedra Santander de Derecho y Menores de la Universidad Pontificia Comillas.

La investigación contó con la colaboración de un grupo de profesionales integrado por: Tomás Aller (Federación de Asociaciones de Prevención del Maltrato Infantil–FAPMI), Inés de Araoz (Comité Español de Representantes de personas con discapacidad – CERMI), Concepción Ballesteros (Plataforma de Infancia), Ignacio Campoy (Universidad Carlos III de Madrid), Jorge Cardona (Comité de los Derechos del Niño), Belén Gutiérrez (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Pepa Horno (Espirales – consultoría de infancia), Carlos Igual (Unidad técnica de policía judicial – Grupo de menores y explotación sexual), José Antonio Luengo Latorre (psicólogo y asesor técnico en materia de salud escolar dentro de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid), Catalina Perazzo (Save the Children), Raquel Raposo (Psicóloga del Equipo de Investigación de Casos de Abuso Sexual – EICAS).



**Save the Children**

Save the Children – España  
Plaza Puerto Rubio, 28  
28053 Madrid (ESPAÑA)

Teléfono (+34) 91 513 05 00  
Fax (+34) 91 552 32 72

[savethechildren.es](http://savethechildren.es) | [@SavetChildren](https://twitter.com/SavetChildren)

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. DIAGNÓSTICO	6
2. LA ESTRATEGIA	8
3. ELEMENTOS DE LA ESTRATEGIA	10
COMPROMISO DE LOS PODERES PÚBLICOS	10
LEY ORGÁNICA DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA LA INFANCIA	11
MARCO INSTITUCIONAL	15
ADOPCIÓN DE POLÍTICAS CONCRETAS MEDIANTE ACUERDO DE LOS DISTINTOS AGENTES	16
CREACIÓN DE UNA PARTIDA PRESUPUESTARIA ESPECÍFICA	17
MARCO JURISDICCIONAL	18
4. FUNDAMENTO DE LA ESTRATEGIA: PRINCIPIOS	20
MARCO CONCEPTUAL	20
PRINCIPIOS QUE DEBEN INSPIRAR LA ESTRATEGIA	22
5. HACIA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL	32

# INTRODUCCIÓN

Save the Children es una organización que trabaja por la protección y la promoción de los derechos de la infancia, siendo una de sus principales líneas de trabajo la prevención de la violencia contra los niños y las niñas. Combatir la violencia contra la infancia de una manera eficaz exige medidas excepcionales y de urgencia basados en el más amplio consenso político posible de rechazo a todas las formas de violencia contra los niños y las niñas.

En este contexto de lucha contra la violencia infantil, celebramos la constitución el pasado 7 de octubre de 2014 en el Congreso de la Subcomisión para tratar el tema de la violencia contra la infancia. Acordada por unanimidad de todos los grupos parlamentarios, su creación supone un paso inicial importante hacia el estudio y valoración de una situación que esperamos evidencie mediante los trabajos del grupo y las comparecencias ante el mismo, las necesidades específicas de prevención, protección y reparación en la materia.

A fin de apoyar esta tarea tan importante de la Subcomisión, queremos aportar el presente informe que recoge un análisis así como una serie de recomendaciones en la materia. Para su elaboración hemos colaborado con la Cátedra Santander de Derecho y Menores de la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas, con la que también hemos procedido a crear un grupo de trabajo formado por profesionales<sup>1</sup> con experiencia en distintos ámbitos de la protección y defensa de los derechos de la infancia que ha nutrido este informe con recomendaciones y propuestas a través de la reflexión y el debate conjunto.

De forma complementaria al informe, algunos de los profesionales que participaron en el grupo de trabajo han elaborado una serie de documentos que desarrollan puntos específicos de la materia que nos ocupa:

## **Anexo I. Estudio criminológico sobre victimización infantil.**

Carlos Igual Garrido, Capitán de la Guardia Civil- Unidad Técnica de Policía Judicial- Grupo de Menores y Explotación Sexual

---

<sup>1</sup> Tomás Aller (Federación de Asociaciones de Prevención del Maltrato Infantil-FAPMI), Inés de Araoz (Comité Español de Representantes de personas con discapacidad -CERMI), Concepción Ballesteros (Plataforma de Infancia), Ignacio Campoy (Universidad Carlos III de Madrid), Jorge Cardona (Comité de los Derechos del Niño), Belén Gutiérrez (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Pepa Horno (Espirales- consultoría de infancia), Carlos Igual (Unidad técnica de policía judicial- Grupo de menores y explotación sexual), Clara Martínez (Cátedra Santander Derecho y Menores), José Antonio Luengo Latorre (psicólogo y asesor técnico en materia de salud escolar dentro de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid), Catalina Perazzo (Save the Children), Raquel Raposo (Psicóloga del Equipo de Investigación de Casos de Abuso Sexual -EICAS).

**Anexo II. Regulación de la violencia contra la infancia en la legislación autonómica.**

Clara Martínez García, Directora de la Cátedra Santander Derecho y Menores de la Universidad Pontificia Comillas.

**Anexo III. La detección.**

Raquel Raposo Ojeda, Investigación y Evaluación de Casos de Violencia Sexual en la Infancia y Adolescencia. Sevilla.

**Anexo IV. Apuntes para un enfoque basado en el buen trato a la infancia en el marco de la ley integral de violencia contra la infancia.**

Tomás Aller Floreancig, Coordinador General de FAPMI-ECPAT España.

**Anexo V. Un colectivo especialmente vulnerable al maltrato: los niños y niñas con discapacidad.**

**Anexo VI. Preocupaciones del ACNUR respecto a los niños y niñas refugiados en los CETI de Ceuta y Melilla.**

# I. DIAGNÓSTICO

Los datos referentes a la violencia contra los niños, aunque escasos y poco sistematizados, reflejan la grave situación de vulnerabilidad que ocupan en la sociedad, que supone una continua y grave violación de sus derechos.

## ALGUNAS CIFRAS

Desde que, en 2013, se comenzaron a contabilizar oficialmente los niños víctimas en el marco de la violencia de género, hasta marzo de 2015, 12 niñas y niños han sido asesinadas y, a 31 de diciembre de 2014, 42 habían quedado huérfanos.<sup>2</sup>

Según<sup>3</sup> la estadística oficial del Ministerio del Interior,<sup>4</sup> en el año 2013, en España, 38.495 personas menores de edad fueron víctimas de algún delito o falta penal. La distribución de los delitos que sufren es distinta en las víctimas menores de edad respecto del total de víctimas. En los menores los porcentajes más elevados se distribuyen en tres grupos: los delitos contra las personas, que suponen el 22,39 % de las víctimas menores; contra la libertad e indemnidad sexual, con el 18,69%; y los robos con fuerza e intimidación con 30,32%.

Los delitos que sufren los menores son más graves, más violentos y por tanto les afectan en mayor medida tanto a nivel personal siendo una fuente frecuente de trauma y a nivel social y relacional.

- 3.062 menores fueron víctimas de malos tratos en el ámbito familiar.
- 40 menores fueron víctimas de intentos de homicidios/asesinatos, de los que lamentablemente 18 fallecieron.
- 3.364 menores de edad fueron víctimas de delitos contra la libertad e indemnidad sexual en 2013. Las víctimas menores suponen el 42,69% de todas las víctimas, cifra por sí suficientemente grave, más si tenemos en cuenta la gravedad y lesividad de estos delitos.

Estos datos, basados en estadísticas oficiales, pueden ser sólo la punta de un iceberg, pues están basados en hechos denunciados. No obstante, sólo estas constataciones exigen la adopción urgente de más acciones y más eficaces dirigidas a la visibilidad de esta problemática a nivel social y la concienciación de los ciudadanos, la prevención de

<sup>2</sup> Portal de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Datos estadísticos de violencia de género. <http://estadisticasviolenciagenero.msssi.gob.es/>

<sup>3</sup> En un estudio criminológico elaborado en el seno de esta investigación por parte de Carlos Igual Garrido, Capitán de la Guardia Civil, que se remite adjunto, se presentan las estadísticas referentes a las víctimas menores de edad.

<sup>4</sup> Estadística de Criminalidad Ministerio del Interior <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas>

nuevos casos y en la necesidad de dar una óptima respuesta institucional a las situaciones de violencia que sufren los niños.

**El diseño de políticas públicas eficaces requiere un conocimiento riguroso del problema y de los medios existentes para resolverlo.<sup>5</sup>**

En esta línea, el Consejo de Europa en sus Directrices sobre las estrategias nacionales integrales para la protección de los niños contra la violencia reitera la conveniencia de contar con una autoridad única, de preferencia un observatorio sobre los derechos del niño, encargado de coordinar y difundir datos relacionados a nivel nacional y de intercambiar información a nivel internacional, tan necesaria en relación con determinadas formas de violencia contra los niños. Simultáneamente, debe establecerse la obligación de colaboración por parte de todas las entidades, instituciones y servicios competentes en materia de protección de la infancia, de modo que se disponga de datos completos y de calidad, sujetos a criterios homogéneos y de fácil acceso para quienes deben diseñar políticas y adoptar medidas en la lucha contra la violencia ejercida contra la infancia.

La calidad de los datos no solo permitiría mayor eficiencia en el diseño de políticas contra la violencia infantil sino también abordar estudios que permitan avanzar en el conocimiento de esta realidad y puedan servir para proponer modos más eficaces para combatirla y erradicarla.

---

<sup>5</sup> Estrategia Nacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

## 2. LA ESTRATEGIA

El derecho del niño a no ser objeto de violencia se enmarca en el derecho de todo ciudadano a no ser víctima de la violencia. Sin embargo, la especial vulnerabilidad de los niños frente a la violencia y las consecuencias que en ellos deja, requiere una actuación integral del Estado por medio de medidas legislativas, administrativas y de todo orden.

La respuesta legislativa se articula sobre dos ejes fundamentales. Lo cual, evidentemente, no quiere decir que sean los únicos aspectos legislativos que se han de tener en cuenta, pues una estrategia integral contra la violencia infantil supone atender a la misma en toda la normativa que pueda servir para prevenirla o actuar contra ella. En todo caso, esos dos ejes fundamentales son, de un lado, el Código penal, que tipifica las conductas constitutivas de infracción penal y las castiga, especialmente cuando un menor es víctima; y, de otro lado, el sistema de protección de menores, tanto el definido en la LOPJM, aún vigente, como en la legislación autonómica. El enfoque es muy distinto en cada eje (represivo, en el primero; protector, en el segundo).

Sin embargo, del análisis de la actual legislación se puede afirmar que el tratamiento de la violencia contra los niños es fragmentario, insuficiente y obedece a una disparidad de soluciones legislativas difícilmente justificable. Ni siquiera el avance que sin duda supone el Proyecto de Ley de modificación de la legislación sobre protección de la infancia resulta adecuado para abordar integralmente el problema, que debe priorizar, ante todo, la prevención, dentro del amplio abanico de actuaciones que la integralidad de la ley debe recoger.

### ¿POR QUÉ UNA ESTRATEGIA?

La respuesta más eficaz y perenne a la violencia contra los niños sería un marco multidisciplinario y sistemático (al que, más adelante, se llamará “la estrategia”), integrado en el proceso de planificación nacional, basado en la CNUDN y que reúna a todas las partes interesadas. La estrategia debería contener un conjunto de medidas de prevención primaria, secundaria y terciaria que sean eficaces y de gran alcance, que estén centradas en los niños y presten especial atención a las familias, que sean multidisciplinarias y lo suficientemente flexibles para adaptarse a cada niño y a cada familia. La estrategia debería prever objetivos realistas y un calendario, contar con el apoyo de recursos humanos y financieros adecuados, basarse en conocimientos científicos actuales (tanto en el diagnóstico de esta problemática y sus causas como respecto a las medidas eficaces de afrontamiento) y evaluarse sistemáticamente.

Dentro de la estrategia, es fundamental la existencia de una política nacional sobre los derechos del niño para garantizar su protección frente a todas las formas de violencia. Dicha política debe coordinar e inspirar toda medida, normativa o de otra índole, que se adopte por la entidad competente en cada caso.

## ¿POR QUÉ INTEGRAL?

La estrategia nacional frente a la violencia contra la infancia debe ser, además, integral. Con ello se quiere dar a entender que:

- i. debe comprender todos los factores diversos que se combinan cuando se da una situación de violencia, de modo que pueda ser abordada de manera integral;
- ii. atañe no solo a los distintos entes territoriales (Estado, CCAA, EELL) sino también a todos los departamentos, servicios y dependencias que los componen, a la vez que a toda la sociedad civil.
- iii. debe basarse en un enfoque integrado, sistémico y global desde las diversas disciplinas y sectores que tengan algo que decir en cuanto a la prevención y la protección de los niños frente a la violencia.

## ¿POR QUÉ ESTATAL?

La razón fundamental para que la estrategia sea estatal es que el objeto principal de la misma es el desarrollo de un derecho fundamental, concretamente el derecho a la integridad física y moral de toda persona (art. 15 Constitución Española –CE–), incluidos por tanto también los niños como titulares del mismo.

En este sentido, el conjunto de medidas políticas, institucionales, organizativas y normativas que el Estado debe adoptar para garantizar el cumplimiento del derecho reconocido en el art. 15 CE, debe tener como eje vertebrador la elaboración y aprobación de una ley orgánica de medidas integrales frente a la violencia contra los niños que prevea precisamente el diseño, adopción e implementación de una estrategia nacional para la eliminación de la violencia contra la infancia en desarrollo de este derecho fundamental.

La estrategia nacional integrada, que se propone desde el Consejo de Europa, dirigida a defender a los niños contra toda forma de violencia, se entiende como un marco

- a. Multidimensional y sistemático.
- b. Integrado en una política nacional para la promoción y protección de los derechos del niño.
- c. Con unos tiempos y plazos concretos, con objetivos realistas y sujeto a la coordinación y supervisión de un organismo único.
- d. Apoyado y sostenido con recursos humanos y económicos.
- e. Y basado en conocimientos científicos actuales.

# 3. ELEMENTOS DE LA ESTRATEGIA

## 3.1. COMPROMISO DE LOS PODERES PÚBLICOS

La estrategia debe concebirse como la manifestación del compromiso de los Poderes Públicos en el proceso de erradicación de la violencia contra los niños, unificando criterios y estándares de actuación para dar cumplimiento a lo previsto en el ordenamiento jurídico.

Con el fin último de construir una sociedad libre de violencia y garantizar el derecho de las personas menores de edad a un desarrollo óptimo como medida clave para posibilitar el ejercicio de su ciudadanía y como herramienta fundamental de inversión en infancia, la estrategia que se propone debería constituirse como uno de los ejes fundamentales del proyecto político del Gobierno con el apoyo de todos los grupos parlamentarios para hacer frente a esta lacra social, y como un plan de acción estable y duradero.

Esta estrategia debería poner en marcha, de forma coordinada, medios materiales y humanos para la consecución de un fin: la eliminación de la violencia contra los niños.

### **Compromiso de toda la sociedad<sup>6</sup>**

Es un reto de toda la sociedad. Una tarea conjunta, que requiere una actuación unitaria y la máxima coordinación, colaboración y cooperación, siempre desde el respeto al régimen de distribución competencial, en las acciones que se desarrollan, dado que:

- Implica multitud de agentes, y
- Actuaciones en diversos ámbitos y enfoques, de manera transversal, multidisciplinar y necesariamente, para ser eficaces, integral.

---

<sup>6</sup> Estrategia Nacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

## 3.2. LEY ÓRGANICA DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA LA INFANCIA

El derecho de todos a la vida y a la integridad física y moral se recoge en el artículo 15 de la CE, incluidos los menores de edad que, conforme al art. 3 de la Ley Orgánica de la Protección Jurídica del Menor (LOPJM), gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea parte, entre los que hay que incluir la Convención sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 19 establece la obligación de los Estados Partes de proteger a los niños contra toda forma de maltrato.

En este sentido, conforme al artículo 9.2 de la Constitución, los Poderes Públicos que se ven vinculados por los derechos recogidos en ella tienen la obligación de adoptar medidas dirigidas a hacer reales y efectivos dichos derechos, así como de remover los obstáculos que impiden o dificultan su pleno cumplimiento.

**Nuestra Constitución incorpora en su artículo 15 el derecho de todos a la vida y a la integridad física y moral, sin que en ningún caso puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.** Además, continúa nuestra Carta Magna, estos derechos vinculan a todos los poderes públicos y sólo por ley puede regularse su ejercicio.<sup>7</sup>

Corresponde por tanto a los Poderes Públicos la protección de este derecho que, en tanto fundamental, requiere un desarrollo legislativo que regule y garantice su ejercicio en todo el Estado español. Así, la competencia corresponderá exclusivamente al Estado por medio de la correspondiente ley orgánica. Y en lo que no constituya desarrollo estricto del mismo, la labor de integración y coordinación estatal en la materia es fundamental, no solo para que en el ámbito interno se articulen, conforme a criterios comunes, las medidas políticas, legislativas y administrativas en materia de violencia contra la infancia, sino también para que en el ámbito internacional se pueda cooperar eficazmente.

<sup>7</sup> Exposición de Motivos Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

En el Derecho español se han producido grandes avances en la consideración del niño como sujeto de derechos, así como en su protección frente a la vulneración de derechos que supone la violencia. Sin embargo, esta protección es fragmentada, por cuanto se prevé de forma desigual para algunos tipos de violencia y desde algunos ámbitos de actuación, y en muchos casos con carácter territorial.

El enfoque que la Ley debe hacer de la violencia contra la infancia debe ser integral y multidisciplinar, empezando por el proceso de socialización y educación. De esta forma, el ámbito de la Ley debe abarcar tanto los aspectos preventivos (sensibilización y toma de conciencia, formación,...), de protección (sociales, detección, asistencia,...) y de recuperación y reintegración (atención posterior) a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia donde principalmente se producen las agresiones, así como el principio de subsidiariedad en las Administraciones Públicas. Tal y como hiciera la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

En este sentido, en lo que se refiere al sistema de protección observamos que las medidas de protección se articulan en torno a las figuras del riesgo y el desamparo que no atienden específicamente a los factores de riesgo particulares de las situaciones de violencia ni a las actuaciones de detección, prevención, protección y recuperación adecuadas a las mismas. Por lo que respecta al ámbito penal, se centra en un enfoque punitivo respecto del agresor; la prohibición de una conducta se identifica con su tipificación en el Código Penal, pero no todas las formas de violencia se recogen en el Código Penal o en la Ley de responsabilidad penal de los menores. Asimismo, carece del enfoque respecto de la víctima menor de edad.

Dentro de su ámbito competencial, diversas Comunidades Autónomas han incorporado en su legislación de infancia referencias específicas a la violencia contra los niños, pero no hay ni un concepto común de violencia ni un tratamiento estandarizado.<sup>8</sup> Cabe señalar también la competencia de Servicios Sociales en lo que se refiere a la intervención, y la consecuente pluralidad de guías de detección e intervención da lugar a diferencias y situaciones de inseguridad jurídica. De esta forma, tanto la regulación estatal como la autonómica resultan insuficientes.

Cabe señalar el actual proceso de reforma de la legislación de infancia que, a través de dos proyectos de ley, prevé la modificación de varias normas en la materia, incluyendo algunas previsiones en violencia contra la infancia. En particular, se recoge una definición de violencia y la previsión de la protección frente a esta como un principio de actuación de los poderes públicos. Asimismo, suponen un avance en la lucha contra la violencia, la introducción del interés superior del niño en su triple condición de derecho subjetivo, principio interpretativo y norma de procedimiento, así como una mayor

---

<sup>8</sup> Ver Anexo sobre la legislación autonómica relativa a la violencia contra los niños.

regulación de las situaciones de riesgo y de desamparo y su declaración. Sin embargo, estos avances no son suficientes ni tienen carácter integral, sino que dan pie a la regulación específica aquí propuesta, que debe vertebrar una estrategia nacional para la eliminación de todas las formas de violencia contra la infancia.

En este proceso resulta fundamental destacar que la ley propuesta estaría atendiendo a las recomendaciones de los organismos internacionales en el sentido de proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre los niños.

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, como antes se ha señalado, recoge el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia en su artículo 19 y el Comité de Derechos del Niño lo desarrolla en su Observación General núm. 13. De ambos textos se desprende la necesidad de la respuesta integral señalada por parte de los Estados en general, y en las Observaciones Finales a los informes presentados por España al Comité podemos ver el caso particular. Así, en las tres ocasiones en las que el Estado español ha rendido cuentas ante este organismo, ha recibido observaciones específicas sobre la violencia contra la infancia.

En la última ocasión, en 2010, la recomendación del Comité giraba en torno a dos puntos concretos: aplicar las recomendaciones del Estudio realizado por Naciones Unidas sobre violencia contra los niños en el año 2006 (Informe Pinheiro), en particular: priorizar la prevención, promover valores no violentos y la concienciación sobre la realidad de la violencia contra los niños, prestar servicios de recuperación e integración social y asegurar la participación de los niños; y aprobar una ley integral sobre violencia contra los niños, de modo similar a la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género, que garantice la protección de sus derechos así como unas normas de atención mínimas en las diferentes Comunidades Autónomas.

Estando prevista la presentación del informe correspondiente al Comité, en el que deberá hacerse un diagnóstico de la situación de los derechos del niño en España, así como dar cuenta de la consecución o no de los objetivos previstos en las recomendaciones formuladas con anterioridad, la oportunidad para la promoción de esta ley es la óptima.

Y también a nivel europeo, tanto en la Unión Europea como en el Consejo de Europa, se ha sentado una adecuada base normativa para la protección de los niños y de las niñas frente a la violencia.

EN RESUMEN...

**Aprobar una ley supone llevar el problema al debate social y darle el tratamiento que merece la entidad del mismo.**

Es preciso que el problema, aunque afecte a leyes diversas (estatales y autonómicas, penales, civiles y administrativas, orgánicas y ordinarias) sea abordado unitariamente, conforme a principios generales propios que eviten perder de vista la unidad del problema.

Supone el desarrollo de un derecho fundamental, para lo que únicamente es competente el Estado por medio de la correspondiente ley orgánica.

Cabe añadir además que las secuelas que a largo plazo quedan en los niños que han sido víctimas de violencia suponen una tremenda e injusta carga no solo personal y familiar sino también social y económica, más enfermedades que quienes no han sufrido dicha violencia. Los costes directos e indirectos de las consecuencias de la violencia y los costes que supone para el sistema de protección y de justicia llevan a pensar que la rentabilidad económica puede ser también una razón definitiva para abordar el problema de la violencia contra la infancia.

### 3.3. MARCO INSTITUCIONAL

La estrategia requiere de un marco institucional con una organización y funciones claras a todos los niveles.

En este sentido, la ley contemplaría, al igual que la Ley de Violencia de Género, la creación de órganos específicos para la aplicación y seguimiento del derecho del niño a la integridad física y moral frente a todas las formas de violencia. A tal efecto, serían necesarios dos tipos de órganos administrativos distintos desde los que se coordine y canalice tanto las actuaciones del Gobierno y las distintas Administraciones así como la participación de la sociedad civil.

Estos órganos serían,

- una Delegación Especial del Gobierno frente a la Violencia contra la Infancia en el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, creada al efecto como órgano encargado de las Políticas Públicas a desarrollar por el Gobierno en esta materia, así como de la coordinación e impulso de cuantas acciones se realicen, en colaboración y coordinación con las Administraciones con competencia. La dirección de la estrategia sería de su competencia.
- un Grupo de Trabajo con representantes de las Comunidades Autónomas, de Ceuta y Melilla, de la Federación Española de Municipios y Provincias, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, así como representantes de la sociedad civil y entidades sociales.
- un Observatorio Estatal de Violencia contra la Infancia, como un órgano colegiado en el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, creado también por la Ley, que mantendría encuentros con entidades especializadas del sector, profesionales y personas expertas para canalizar la participación de la sociedad civil.

Todo lo propuesto se hace con pleno respeto al sistema de distribución competencial y al amparo de lo dispuesto en el marco normativo existente en nuestro país. La distribución territorial del poder político en España no puede ser un obstáculo para la consecución del objetivo común de diseñar e implementar una estrategia integral sobre violencia contra la infancia, pero ciertamente exige la aplicación de principios claros que vertebrén el modelo de relación entre los distintos niveles tanto a nivel horizontal como vertical (estatal, autonómico y local).

### 3.4. ADOPCIÓN DE POLÍTICAS CONCRETAS MEDIANTE ACUERDO DE LOS DISTINTOS AGENTES

La integralidad de la estrategia, como se ha señalado, vendrá marcada en parte por la integralidad de sus medidas. Esto es, la estrategia ha de prever medidas desde todos los ámbitos de intervención (familiar, educativo, de la salud, de los medios de comunicación y las TICs, y ámbito institucional y del sistema) así como en todos los momentos de la misma (prevención, detección, protección, reparación e integración), también se atenderá a los distintos destinatarios de las medidas y los responsables de aplicarlas.

Cabe señalar, sin embargo, que hacer una clasificación exhaustiva de las medidas atendiendo a estos factores (tipo de intervención, ámbito, destinatario, responsable, etc.) es una tarea especialmente compleja, por cuanto un abordaje integral de la violencia contra los niños exige precisamente una importante labor de coordinación entre ámbitos y responsables que oriente las intervenciones de forma holística, sin duplicidades ineficientes o vacíos de responsabilidad. Al no tener en cuenta todos los aspectos sobre los que se puede actuar para proteger a los niños de la violencia, medidas fragmentadas no surtirán el efecto deseado y su alcance será limitado.

**La estrategia debe recoger medidas que cumplan con una finalidad sensibilizadora, concienciadora, preventiva y de detección, así como con acciones que busquen dar la mejor respuesta institucional – asistencial, de protección, de apoyo y recuperación- para así:**

- Lograr la máxima personalización,
- Incidir en la atención, especialmente a los colectivos en situaciones más vulnerables,
- Mejorar la formación de agentes con énfasis en la especialización,
- Aumentar la evaluación de las políticas públicas y del conocimiento sobre la violencia contra los niños,
- Visibilizar las distintas formas de violencia, y
- Maximizar el trabajo en red.

### 3.5. CREACIÓN DE UNA PARTIDA PRESUPUESTARIA ESPECÍFICA

En la puesta en marcha de esta estrategia integral estatal frente a la violencia contra la infancia resulta indispensable un esfuerzo presupuestario con la correspondiente creación de una partida presupuestaria específica que garantice la asignación de los recursos necesarios para su implantación eficaz.

Con el fin de contribuir a la puesta en funcionamiento de los servicios y medidas, y garantizar la equidad interterritorial en su implantación, a continuación de la aprobación de la Ley, y con carácter temporal, procede la dotación de un Fondo al que puedan acceder las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los criterios objetivos que se determinasen en la respectiva Conferencia Sectorial.

Asimismo, a fin de que la inversión en infancia sea adecuada y eficiente, han de preverse los mecanismos y herramientas de seguimiento y evaluación necesarios para conocer la situación a los distintos niveles territoriales, y así adaptar las medidas y recursos a los diagnósticos obtenidos.

Todo ello conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y con respeto a los regímenes especiales de Concierto Económico y de Convenio que rigen en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

## 3.6. MARCO JURISDICCIONAL

Desde el punto de vista judicial nos encontramos ante un fenómeno complejo, en el que es necesario intervenir desde distintas perspectivas jurídicas, que tienen que abarcar desde las normas procesales y sustantivas hasta las disposiciones relativas a la atención a las víctimas, intervención que sólo es posible a través de una legislación específica.

Con el objetivo de garantizar un tratamiento adecuado y eficaz de la situación jurídica, personal, familiar y social de las víctimas menores de edad se ha de prever en la ley una tutela judicial efectiva.

En este sentido, una justicia accesible y amigable para el niño debe:

- Hacer accesibles y adaptados a los niños los procedimientos judiciales de acuerdo al estado evolutivo de sus capacidades.
- Capacitar adecuadamente a los profesionales del ámbito de la administración de justicia, tanto judicial como policial.
- Garantizar la asistencia jurídica gratuita a los niños.
- Orientar las reformas necesarias en el ámbito de la Administración de Justicia para adaptarla a las necesidades de los niños de acuerdo a las normas y los estándares internacionales de derechos humanos.
- Establecer los medios adecuados para garantizar que en todos los procedimientos en los que se vea afectado un niño se haga efectivo su derecho a ser debidamente informado y escuchado.
- Incorporar disposiciones que recojan expresamente el modo de prevenir y evitar las situaciones de violencia institucional y re-victimización que puede sufrir un menor ante un proceso judicial.
- De manera expresa debe contemplarse la situación de los niños víctimas y testigos de delitos, así como los cauces para hacer efectivos los derechos que les son reconocidos.
- Permitir procedimientos ágiles y sumarios.
- Compaginar, en los ámbitos administrativo, civil y penal, medidas de protección y medidas cautelares para ser ejecutadas con carácter de urgencia.

Con la única salvedad de los asuntos sobre menores infractores, no existe en la Justicia española una especialización en derechos del niño. Así, para dar respuesta a las necesidades específicas de los niños víctimas de violencia, valoramos necesario optar por una fórmula de especialización dentro del orden penal, de los Jueces de Instrucción, creando los Juzgados de Violencia contra la Infancia y excluyendo la posibilidad de creación de un orden jurisdiccional nuevo o la asunción de competencias penales por parte de los Jueces Civiles.

Estos Juzgados conocerán de la instrucción, y, en su caso, del fallo de las causas penales en materia de violencia contra los niños, así como de aquellas causas civiles y administrativas relacionadas, de forma que unas y otras en la primera instancia sean objeto de tratamiento procesal ante la misma sede. Con ello se asegura la mediación garantista del debido proceso penal en la intervención de los derechos fundamentales del presunto agresor, sin que con ello se reduzcan lo más mínimo las posibilidades legales que esta Ley dispone para la mayor, más inmediata y eficaz protección de la víctima, así como los recursos para evitar reiteraciones en la agresión o la escalada en la violencia.

Habría que valorar la necesidad y oportunidad de regular expresamente en la ley las medidas de protección que podrá adoptar el Juez competente en esta jurisdicción propuesta.

Por lo que respecta al Ministerio Fiscal, los Fiscales de Menores intervendrán en todos los procedimientos cuya competencia esté atribuida a los Juzgados de Violencia contra la Infancia.

# 4. FUNDAMENTO DE LA ESTRATEGIA: PRINCIPIOS

## 4.1. MARCO CONCEPTUAL

Cuando hablamos de violencia contra los niños tenemos que referirnos a sus derechos, a su dignidad. Así, nos dirigimos a la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 19 recoge el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia:

**“toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual”**

Art. 19 Convención Derechos del Niño

En tanto España es Estado parte de la Convención sobre los Derechos del Niño, y que la definición adoptada en esta es lo suficientemente amplia como para abarcar todas las formas de daño a los niños, esta es la que debería tomarse como referencia en el diseño de una estrategia integral frente a la violencia contra los niños.

Conforme al desarrollo hecho por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General nº13, las distintas formas de violencia contra los niños que se verían abordadas por la definición del art. 19 son: descuido o trato negligente; violencia mental; violencia física; castigos corporales; abuso y explotación sexuales; tortura y tratos o penas inhumanas o degradantes; violencia entre niños; autolesiones; prácticas culturales perjudiciales; exposición a violencia en los medios de comunicación; violencia a través de tecnologías de la información y las comunicaciones; y violaciones de los derechos del niño en las instituciones y en el sistema.

De la investigación llevada a cabo, fundamentalmente del análisis de la legislación estatal y autonómica vigente, cabe afirmar que no existe una definición consensuada de violencia.

En la realidad que nos ocupa, la ausencia de consenso en torno a un concepto de violencia ha dado lugar a regulaciones y tratamientos parciales de una situación que requiere un abordaje integral. En este sentido, es necesario que, conforme señala el Comité de Derechos del Niño, se adopte una definición que esté basada en los derechos del niño y que sea una definición jurídica operacional clara, permitiendo así la prohibición de todas las formas de violencia. En este sentido, España, como miembro del Consejo de Europa y parte en la Convención sobre los Derechos del Niño, tiene la obligación de aplicar sus disposiciones y de actuar de acuerdo con sus principios. Es en este contexto y con este fundamento de donde cabe apoyar la adopción de la

definición de violencia recogida en el art. 19 CDN y desarrollado por la Observación General núm. 13 del Comité de Derechos del Niño.

De manera correlativa al reconocimiento y protección de los derechos de los niños, el Estado tiene la obligación de velar por que se respete el derecho de los niños contra todas las formas de violencia, prohibiendo de forma expresa la utilización de la violencia, en cualquier grado, con cualquier fin, y tanto dentro como fuera de las familias.

Hay formas de violencia contra los niños que actualmente son objeto de actuaciones específicas (por ejemplo: la trata de personas, la violencia de género, etc.). Sin embargo, como se ha señalado, esta respuesta fragmentada y no integral no es la adecuada. Han de coordinarse a través de esta estrategia, con enfoque de derechos y de forma integral, todas las actuaciones ante todos los tipos de violencia contra los niños.

### **Grupos en situaciones de especial vulnerabilidad**

Sentado todo lo anterior, es imprescindible tener en cuenta a los colectivos de niños que se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad, dado que los factores y circunstancias que los rodean pueden suponer un incremento de la violencia o un empeoramiento de las consecuencias de sufrirla. Cabe señalar varios colectivos especialmente vulnerables, tal como señala el Consejo de Europa, que no puede entenderse como una relación cerrada, por ejemplo y entre otras:

- a. Niños con discapacidad: formas específicas o agravadas de violencia hacia ciertos niños: esterilizaciones o abortos forzosos, utilización forzada o involuntaria de anticonceptivos, obstinación en el cuidado, etc. Y simplemente que parece ser (como siempre son necesarios más datos) que la sola existencia de la discapacidad, debido a los graves prejuicios existentes, supone un factor de riesgo importante, que hace que el número de maltratos recibidos, de violencia sufrida, sea muy superior al de los niños sin discapacidad.
- b. Niños que están o han estado bajo la guarda de las entidades de protección.
- c. Menores extranjeros no acompañados.
- d. Niños refugiados o solicitantes de asilo.
- e. Niños pertenecientes a minorías.
- f. Niños que trabajan y/o viven en la calle.
- g. Niños que viven en la pobreza extrema y en zonas desfavorecidas o marginadas.
- h. Niños en conflicto con la ley.
- i. Niñas.

## 4.2. PRINCIPIOS QUE DEBEN INSPIRAR LA ESTRATEGIA

### **a) Interés superior del niño**

El interés superior del niño es un principio fundamental que traspasa toda estrategia, política, legislación, decisión o medida que tenga que ver con la infancia. Recogido explícitamente en el art. 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y en el artículo 2 de la LOPJM, dicho principio ha sido desarrollado por el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas a través de su Observación General nº 14 de 2013. Igualmente, el Proyecto de Ley Orgánica de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que está actualmente siendo debatido en el Congreso, recoge de forma detallada dicho desarrollo.

Como se señala en la Observación General 14, “el objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño”.<sup>9</sup> Así pues, aunque la finalidad de la estrategia es garantizar la seguridad de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia, la estrategia debe contemplar el conjunto de los derechos del niño.

En este sentido, son de destacar tanto los criterios generales que deberán tenerse en cuenta para evaluar y determinar el interés superior del niño, como los elementos de ponderación señalados tanto en el proyecto de Ley Orgánica como en la Observación General antes señalados.

Este principio fundamental informa especialmente el carácter integral de la estrategia que debe contemplar; junto a la protección del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo del menor y la garantía de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia, la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto materiales, físicas y educativas como emocionales y afectivas; la permanencia en su familia de origen y la preservación del mantenimiento de sus relaciones familiares, siempre que sea posible y positivo para el menor (valorando y promoviendo, cuando el menor hubiera sido separado de su núcleo familiar, las posibilidades y conveniencia de su retorno, teniendo en cuenta la evolución de la familia desde que se adoptó la medida protectora y primando siempre el interés y las necesidades del menor sobre las de la familia); la preservación de la identidad, cultura, religión, convicciones, sexualidad o idioma del menor; así como la no discriminación del mismo por éstas o cualesquiera otras condiciones, incluida la discapacidad, garantizando el desarrollo armónico de su personalidad; etc.

<sup>9</sup> CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013. Observación general N° 14 (2011) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), par. 4.

En este sentido, la adopción de medidas de prevención, sensibilización, protección y reparación ante la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, deben estar integradas en el marco de esa estrategia integral que contemple, a la vez, el respeto y protección del conjunto de sus derechos y un desarrollo holístico que abarque el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño.

Finalmente, el respeto de interés superior del niño implica, tal y como señala el Proyecto de Ley Orgánica de modificación del sistema de protección a la infancia, que “en caso de concurrir cualquier otro interés legítimo junto al interés superior del menor deberán priorizarse las medidas que, respondiendo a este interés, respeten también los otros intereses legítimos presentes” y que “en caso de que no puedan respetarse todos los intereses legítimos concurrentes, deberá primar el interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir”.

### **b) Igualdad y no discriminación**

El principio de igualdad y No Discriminación es un principio con diferentes manifestaciones e interpretaciones, aunque cabe considerar que tiene dos ejes básicos, recogidos, respectivamente, en los artículos 14 y 9.2 de nuestra Constitución. Así, estaríamos hablando, por una parte, de la igualdad ante la ley y la consiguiente prohibición de discriminación; y, por otra, de la igualdad de oportunidades o de condiciones y una prohibición de discriminación motivada por la pasividad de los poderes públicos.

La igualdad ante la ley implica una obligación para el legislador de crear normas que sean iguales para todos, y una obligación para los aplicadores del Derecho de realizar una misma aplicación de las normas ante los mismos supuestos de hecho. De esta manera, se prohíbe que pueda haber discriminación alguna por razón de edad, así como por cualquier otra condición o circunstancia personal o social que sea predicable de un niño, niña o adolescente (como puede ser su nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, discapacidad, etc.).

Lo anterior significa que ni en la creación de las normas jurídicas, ni en su aplicación, el niño puede resultar perjudicado por cualquier condición o circunstancia personal o social; bien porque en la creación de la norma o en su aplicación se haya tenido en cuenta esa circunstancia o condición de manera que se perjudique ilegítimamente al niño, bien porque en la creación de la norma o en su aplicación no se haya tenido en cuenta esa circunstancia o condición y esa sea la causa, precisamente, de que en la realidad se produzca un perjuicio ilegítimo para el niño. Todo lo cual obliga a que en el momento de crear y de aplicar las normas jurídicas sea necesario tener en cuenta todas esas circunstancias y condiciones de los niños, de manera que en todo momento se evite que por cualquiera de ellas se pueda producir algún tipo de violencia contra ellos.

Esa última consideración nos lleva a comprender que hay determinadas condiciones propias de la edad que han de ser tenidas en cuenta para crear y aplicar normas jurídicas que sean respetuosas con los derechos del niño, pero también a comprender que esas condiciones o circunstancias pueden venir establecidas por el entorno en el que el niño desarrolle su vida. Y es en esta línea que adquiere pleno sentido la antes mencionada igualdad de oportunidades o de condiciones. Las circunstancias concretas en las que viva el niño, así como los grupos en los que se integra, pueden ser causa de que no se puedan ejercer de forma eficaz sus derechos, de que se produzcan actos de violencia contra el niño. Por lo que constituirá un trato discriminatorio ilegítimo si los poderes públicos no actúan de manera decidida y eficaz respecto a esas circunstancias, promoviendo las condiciones para que se respeten plenamente sus derechos, garantizando que su libertad e igualdad sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitando su plena participación en todos los ámbitos de su vida.

De esta manera, se hace necesario que los poderes públicos identifiquen adecuadamente las causas que hacen que en nuestra sociedad se produzcan casos de violencia contra niños, niñas o adolescentes, y luchen eficazmente contra todas y cada una de ellas. Se ha de actuar, así, en todos los ámbitos; atendiendo a las especiales circunstancias de cada grupo o unión entre más de un grupo; atendiendo a las realidades sociales que favorecen que se den esos casos de violencia; así como atendiendo a la necesidad de terminar con mitos, prejuicios y estereotipos que resultan en sí mismos discriminatorios (el machismo, el racismo, la xenofobia, el rechazo al diverso, etc.).

### **c) Promoción del buen trato**

El bienestar de las personas menores de edad debe ser considerado como el resultado de un proceso colectivo que supera la suma de los aportes y responsabilidades individuales de las personas en concreto, especialmente de los padres, madres, de los miembros de una familia y de la escuela. La violencia contra la infancia es un problema complejo y multicausal. Por lo que, no se debe reducir el buen trato a la infancia como una simple estrategia de prevención de la violencia o de salud física, psicológica y emocional, aunque evidentemente contribuye de forma efectiva a esta prevención.

En este sentido, la promoción del buen trato como principio rector de la estrategia integral contra la violencia que se propone requiere:

- Que se adopte la definición de violencia de Naciones Unidas que con un enfoque amplio y de derechos tenga en cuenta las necesidades del niño (y no se centre en conductas concretas).
- Que haya presencia de modelos alternativos al uso de la violencia que favorezcan una educación integral que proporcione a los niños un sistema de valores, conocimientos, y competencias que les ayuden a desarrollarse plenamente.

- Que haga referencia a las competencias que los adultos tienen para responder a las necesidades del niño, pero también de los recursos que la comunidad ofrece a las familias y a las escuelas como entornos prioritarios (pero no exclusivos).
- Que se asuma un principio de desarrollo positivo, entendiendo este como el conjunto de competencias (cognitivas, conductuales, emocionales y sociales) que permiten actualizar las potencialidades de las personas menores de edad para un despliegue evolutivo en condiciones favorables y saludables en su entorno y consigo mismos.
- Que se capacite a las personas menores de edad para poder vivir sus derechos de forma plena, así como de su participación en los procesos de construcción, seguimiento y evaluación de políticas y medidas que les afectan.
- Que se considere el desarrollo de vínculos afectivos estables y relaciones de apego positivo como un eje fundamental en el proceso de desarrollo de las personas, especialmente en las etapas más vulnerables, incluyendo el fomento de la resiliencia.
- Fomento de la parentalidad positiva y el desarrollo de competencias parentales.

#### **d) Respeto a la dignidad inherente del niño**

El artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que todos los seres humanos nacen iguales y libres en dignidad y derechos. En ese “todos” se incluyen los niños. La dignidad del niño aparece explícitamente recogida en la Convención sobre los Derechos del Niño. Asimismo, se recoge este derecho en el artículo 10.1 de la CE.

La dignidad humana es el derecho que tiene cada ser humano, de ser respetado y valorado como ser individual y social, con sus características y condiciones particulares, por el solo hecho de ser persona.

En consecuencia, y citando a Xavier Etcheverría, «lo que tiene dignidad no puede ser instrumentalizado (ser utilizado como puro medio). En cambio, lo que no tiene dignidad puede ser utilizado como puro medio, o incluso destruido si estorba.»

La dignidad inherente de los niños es la fuente de sus derechos, de los derechos que le son inherentes por el mero hecho de ser personas y está estrechamente relacionado con el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la integridad física y moral, en cuanto son los derechos más básicos y primarios en la medida que los demás sólo tienen sentido a partir del reconocimiento de estos. Es el presupuesto previo para el reconocimiento de su derecho a la integridad física y moral, razón por la cual debe ser explicitado.

### **e) Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo**

En su doble condición de derecho subjetivo y principio rector, el derecho del niño a la vida, la supervivencia y el desarrollo, reconocido en el artículo 6 de la Convención de Derechos del Niño, de la que España es parte, supone un pilar indispensable en el reconocimiento del niño como sujeto de derechos y en la indivisibilidad e interdependencia de dichos derechos.

En virtud de este principio, los Estados partes deberán garantizar el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo en la máxima medida posible. En este sentido, el derecho del niño a la vida, la supervivencia y el desarrollo supone uno de los puntos de partida en la lucha contra todas las formas de violencia contra la infancia, ya que la protección frente a la violencia y las consecuencias que esta puede tener a corto y largo plazo sobre el desarrollo del niño es esencial en la garantía de este derecho.

Ateniéndonos así al concepto holístico de desarrollo, utilizado en la Convención e interpretado por el Comité de Derechos del Niño, que abarca el desarrollo físico así como el mental, espiritual, moral, psicológico y social, la observancia de este principio requerirá, por tanto, de medidas integrales desde todos los ámbitos de actuación, atendiendo a todos los ámbitos de la vida del niño y desde la prevención hasta la recuperación y la reintegración.

En nuestro ordenamiento jurídico este derecho se enuncia en el artículo 15 de la Constitución. En concreto, se recoge el derecho a la vida y a la integridad física y moral de todos, incluidos los menores de edad, que, conforme al art. 3 de la LOPJM, gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea parte. La referencia al adecuado desarrollo del niño la encontraremos en los artículos de la LOPJM que versan sobre los derechos, en tanto el ejercicio de éstos debe contribuir a su desarrollo integral. Asimismo, en el artículo 11 de esta ley, se establece que la actuación administrativa debe estar dirigida a articular políticas y medidas encaminadas al desarrollo de la infancia antes señalado.

### **f) Prohibición total de cualquier forma de violencia contra la infancia**

Hace no mucho tiempo en este país, no solamente no se tenía una prohibición contra toda la violencia hacia los niños en la legislación sino que el legislador proveía a los padres el derecho a castigar leve o moderadamente a sus hijos. Esto sigue siendo usual en muchos otros países, pero en España desapareció del Código Civil con una modificación el año 2007, quedando prohibida toda la violencia contra los niños. Sin embargo, en la legislación no se estipula una prohibición explícita y en la práctica la violencia contra los niños sigue existiendo, y el castigo corporal y humillante sigue siendo algo frecuente y aceptable para una parte de la sociedad.

El Código Penal español exime de responsabilidad criminal a los que obran en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo en su artículo 20.7. Existe el riesgo de que se pueda excusar el uso moderado o leve de violencia por parte de padres o tutores con referencia a esta disposición. Por lo tanto, es necesaria una explícita prohibición absoluta para dejar fuera esta posibilidad y suprimir la posible alegación de cualquier laguna jurídica que pueda servir para excusar este tipo de comportamientos.

Una prohibición por sí sola no es suficiente para erradicar las prácticas violentas hacia los niños, pero es de importancia trascendental transmitir a toda la población mediante una prohibición absoluta y explícita que no está permitido, que es una conducta ilegal e inaceptable, usar la violencia hacia esta parte de nuestra población que son los niños. Los niños se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad que los adultos, y sobre todo los pequeños necesitan de nuestros cuidados y protección. Pero más importante aún es entender y hacer entender a todos que los niños, al igual que los adultos, son personas. Son personas con el mismo valor y con el mismo derecho a la dignidad y a la integridad física y moral inherente a su condición humana que todos los que componemos la raza humana.

La Convención contiene una prohibición absoluta contra todas las formas de violencia hacia los niños en su artículo 19. Este derecho a la protección contra la violencia es un derecho fundamental y, por lo tanto, es una obligación absoluta e incondicional para los Estados Partes proteger efectivamente este derecho. Según el Comité de los derechos del niño, la prohibición en la legislación tiene que ser absoluta y la definición de violencia tiene que abarcar todas sus formas y ámbitos. En las estrategias de intervención, los Estados pueden referirse a factores como frecuencia, gravedad e intención para la proporcionalidad de las medidas, teniendo en cuenta el interés superior del niño, pero no pueden ser requisitos previos a una definición y para su prohibición. Toda forma de violencia, por muy leve que sea, tiene que estar legalmente prohibida.

*“...la protección del niño debe empezar por la prevención activa de todas las formas de violencia, y su prohibición explícita.”<sup>10</sup>*

### **g) Participación de los niños**

El adecuado reconocimiento y protección del principio de participación de los niños es absolutamente esencial para el desarrollo de sus vidas, para el efectivo ejercicio de sus derechos y para la lucha contra cualquier tipo de violencia contra ellos.

<sup>10</sup> CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011. Observación general N° 13 (2011). Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, párrafos 17 y 46.

Este principio ha sido identificado por el Comité de los Derechos del Niño como uno de los cuatro principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño, que en su artículo 12.1 reconoce expresamente el derecho del niño a expresar su opinión libremente, aunque desde un primer momento se interpretó que este derecho incorporaba el derecho del niño a participar en todos aquellos asuntos que le afecten.

De esta manera, se entiende que, como principio, la participación del niño ha de influir profundamente en la comprensión del reconocimiento y protección efectiva del resto de los derechos del niño, así como los poderes públicos han de poner los medios necesarios para garantizar su efectivo cumplimiento. Y como derecho, el derecho a participar supone que el niño ha de poder tomar parte activa en los diferentes procesos de toma de decisiones que se realicen en todos los asuntos que le afecten; lo que implica que sus opiniones siempre tendrán que ser debidamente tomadas en cuenta en la determinación de las decisiones que finalmente se adopten. Las decisiones, así, pueden ser aquellas que directamente manifieste el niño querer tomar en el ejercicio de sus derechos o, cuando la hayan de tomar terceras personas, aquellas que resulten de un proceso en que el niño ha podido participar de una manera efectiva, se ha dado la adecuada importancia y peso a sus opiniones libremente manifestadas y, finalmente, se le ha explicado, de forma que lo haya podido entender, por qué se ha tomado la decisión que finalmente se hubiese adoptado.

El derecho de participación, por consiguiente, ha de garantizarse en el sentido más amplio posible. Así, se ha de entender que se ha de garantizar que el niño pueda participar en la toma de decisiones que se realice sobre todos aquellos asuntos que le afecten, de una forma individual o colectiva, directa o indirecta, en su vida personal, familiar, jurídica, política, económica, social o cultural. Y que ese derecho a participar se ha de reconocer a todo niño, niña o adolescente, independientemente, pues, de cuál sea su edad, nivel de madurez, o cualquier otra consideración que se pueda hacer sobre sus circunstancias personales o sociales (como el sexo, la discapacidad, etc.).

Conforme a todo ello, se entiende que la única manera de conseguir luchar contra cualquier posible manifestación de violencia contra los niños, de forma respetuosa con sus derechos y que, a la vez, sea la más eficaz posible, es empoderando a los niños a través del reconocimiento y protección efectiva del ejercicio de su derecho a participar de una manera real en toda la toma de decisiones que les afecten. Una participación que se ha de dar en todo momento, en todas las decisiones que les afecten, en el ejercicio de todos sus derechos; y así, en concreto, también en la formulación, supervisión y evaluación de todas las medidas que se adopten (legislativas, administrativas, sociales, educativas, etc.) para luchar contra toda forma de violencia que se pueda ejercer contra ellos.

## **h) Respeto a la evolución de las facultades de los niños y su derecho a preservar su identidad. Accesibilidad.**

La accesibilidad es una condición previa para que las personas puedan vivir de forma independiente, participar plenamente y en pie de igualdad en la sociedad y disfrutar de manera irrestricta de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Además de una condición previa, y de un principio, es un derecho ya reconocido como parte del Derecho Internacional de los derechos humanos. El derecho de acceso ya ha sido reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos así como en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Los niños, y especialmente con discapacidad si esta lleva aparejada dificultades de comprensión, es uno de los grupos de población para los que la accesibilidad cobra especial importancia ya que por razón de su edad y circunstancias personales encuentran más barreras de acceso al entorno y a la información que la población general.

Puede ser relativamente frecuente que un niño o niña que esté sufriendo maltrato no esté accediendo a la información sobre qué es un maltrato, y por tanto no lo identifique como tal, o que no pueda acceder a la información sobre a quién acudir cuando le esté ocurriendo o incluso que el personal que debe atenderle no sepa cómo hacerlo porque no tiene la formación apropiada.

Por tanto, debemos entender la accesibilidad como una condición previa para que los niños puedan acceder a su derecho a la integridad física y moral. Si los entornos, los lugares, los procedimientos, los servicios o la información son inaccesibles, o si el personal que debe atenderles no tiene la capacitación necesaria para atenderles, no podrán acceder a la debida protección a la que tienen derecho.

## **i) Especialización**

La formación específica sobre derechos de los niños por parte de los profesionales que trabajan con niños en distintos ámbitos (educativo, sanitario, social, policial, judicial) y el reciclaje continuo que demanda este ámbito son una herramienta clave para mejorar la prevención y la detección y protección y reparación de las situaciones de violencia sufridas por los niños.

La formación específica y continua de los profesionales se convierte en una herramienta clave de prevención y protección, pues permite anticipar o adecuar la respuesta a las distintas formas de violencia contra la infancia, no solo las que se conocen sino también a otras nuevas que van surgiendo, muy especialmente en el ámbito tecnológico.

## **j) Coordinación**

La coordinación, tanto vertical como horizontal, se impone como un principio esencial en el diseño de una estrategia integral frente a la violencia contra la infancia, dada la diversidad de entes y niveles territoriales con ámbitos competenciales diversos, la pluralidad de agentes y profesionales que intervienen con niños y la diversidad de formas de violencia que cabe identificar y la multiplicidad de medidas que cabe adoptar para combatirla.

Se trata de una fórmula que permite reconducir los esfuerzos en una misma dirección, aprovechando sinergias y haciendo posible el enfoque multidisciplinar en esta realidad.

Ciertamente la coordinación parte de la posición de supremacía de un ente y órgano respecto de otros para lograr reconducir la actuación de otros a una acción coherente. Sin embargo, no debe perderse de vista que:

- a. la coordinación no puede suponer la unidad o la uniformidad de acción de todos los entes u órganos públicos, sino meramente su coherencia o compatibilidad, evitando que la eficacia de la estrategia pueda verse obstaculizada;
- b. la coordinación no es un poder general e indeterminado, puesto que es una excepción al principio de autonomía que define esencialmente nuestro modelo de Estado (lo que se refiere a la relación entre la Administración central y las Comunidades Autónomas como entes competentes en relación con el tema que nos ocupa).

La coordinación es esencial no solo entre entes públicos con distintas competencias en la materia, sino también entre los servicios que trabajan con la infancia dentro de los distintos departamentos con competencia en la materia (Ministerios, Consejerías, Concejalías). En este sentido, el diseño de protocolos de actuación claros deviene una tarea esencial en este ámbito, de modo que todos los agentes implicados sepan cómo actuar en cada situación.

La coordinación es, pues, el esqueleto sobre el que se sustenta la integralidad de la estrategia, lo que dota a la propia estrategia del carácter de sistema articulado dirigido en su totalidad hacia el objetivo de prevenir y proteger a los niños frente a toda forma de violencia.

## **k) Inversión en infancia**

El derecho de todos los niños a no ser objeto de violencia es un derecho humano cuya disposición principal se encuentra en el artículo 19 de la Convención sobre los derechos de los niños. Para que los derechos humanos surtan efecto los Estados están

obligados a tomar una serie de medidas, entre las cuales tienen un lugar destacado las medidas presupuestarias. La obligación de tomar este tipo de medidas para hacer efectivos los derechos de los niños se encuentra en el artículo 4 de la Convención:

*“Los Estados Partes 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 Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.”*

Como se puede observar, este artículo distingue entre una regla general y una regla específica. La regla general obliga a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos, mientras que la regla específica deja un margen a los Estados para tomar medidas en relación con los recursos de los que se disponga en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales. Es decir, que conforme al artículo 4 CDN, el Estado español tiene la obligación de tomar todas las medidas presupuestarias necesarias para garantizar y hacer efectivo el derecho de los niños a no ser objeto de ningún tipo de violencia.

Para la efectiva aplicación de una estrategia contra la violencia hacia la infancia y la adolescencia es necesaria la asignación de recursos tanto financieros como humanos. De lo contrario no surtirán los efectos deseados y su alcance será limitado.

La inversión en infancia va más allá de la asignación de recursos financieros para medidas específicas de la estrategia (lo cual también es necesario), ya que el bienestar de los niños y de la familia es en sí un factor de protección contra la violencia. Es imprescindible y absolutamente necesario tener en cuenta la infancia y la adolescencia en todos los presupuestos y políticas, tanto a nivel nacional como autonómico.

Tanto el Comité de los derechos del niño como la Comisión Europea (en su Recomendación de 2013: Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas) recalcan la importancia de invertir en infancia para hacer efectivos los derechos de los niños, para luchar contra la pobreza infantil y promocionar el bienestar de los niños. El Comité lo considera un reto en la lucha contra la violencia y afirma: “No se asignan suficientes recursos para hacer frente al problema.” (OG nº 13, párrafo 12).

La inversión en infancia y adolescencia está motivada por múltiples causas. La violencia contra los niños es un grave atentado contra sus derechos más básicos, impide o dificulta gravemente el libre desarrollo de sus propias personalidades, de una forma sana y feliz, y, además, supone un coste muy elevado para un país, tanto de forma directa como indirecta e invertir en infancia y adolescencia para minimizar la violencia es rentable para el Estado y para toda la sociedad.

# 5. HACIA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL

**La participación de los órganos representativos, institucionales y sociales en su aprobación supone un reforzamiento de la idea de colaboración y actuación unitaria en esta tarea.<sup>11</sup>**

Para el diseño y adopción de una estrategia integral estatal frente a la violencia contra la infancia que, dando respuesta a la situación en España y conforme a los estándares internacionales, permita combatir la violación de derechos que supone cualquier forma de violencia, deben contemplarse los siguientes puntos:

1. La manifestación del compromiso de los Poderes Públicos en el proceso de erradicación de la violencia contra los niños, unificando criterios y estándares de actuación para dar cumplimiento a lo previsto en el ordenamiento jurídico.
2. La aprobación de una Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral frente a la Violencia contra la Infancia que desarrolle el derecho fundamental a la vida y la integridad física y moral recogido en el art. 15 CE.
3. La creación de órganos específicos para la aplicación y seguimiento de la Ley desde los que se coordine y canalice tanto las actuaciones del Gobierno y las distintas Administraciones (Delegación Especial del Gobierno y Grupo de Trabajo) así como la participación de la sociedad civil (Observatorio Estatal).
4. La adopción de medidas desde todos los ámbitos de intervención (familiar, educativo, de la salud, de los medios de comunicación y las TICs, y ámbito institucional y del sistema), en todos los momentos de la misma (prevención, detección, protección, reparación e integración), así como atendiendo a los distintos destinatarios y a los responsables de su aplicación.
5. La creación de una partida presupuestaria específica que garantice la asignación de los recursos necesarios para la implantación eficaz de la estrategia.
6. La especialización dentro del orden penal, de los Jueces de Instrucción, mediante la creación de Juzgados de Violencia contra la Infancia que de respuesta a las necesidades específicas de los niños víctimas de violencia.
7. La participación activa de la sociedad civil y el impulso de acciones que impliquen activamente a toda la sociedad, especialmente la participación activa de los niños impulsando acciones que les impliquen en el proceso de creación, desarrollo y evaluación de la estrategia en todos sus niveles.

---

<sup>11</sup> Estrategia Nacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.









[savethechildren.es](http://savethechildren.es)