



INFORME
EVALUACIÓN DE IMPACTO SOBRE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA
«ANTEPROYECTO DE LEY DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA»

I.- FUNDAMENTACIÓN.

1.- La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, introdujo en la 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 (en adelante, LOPJM), el artículo 22 *quinquies*, en virtud del cual se determina la siguiente obligación vinculada a los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas de carácter general:

«Las **memorias del análisis de impacto normativo** que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos **incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia**».

2.- Dicho texto legal, de carácter básico, resulta de aplicación al conjunto del Estado, de modo que la obligación de elaborar los informes de evaluación previa del impacto normativo en la infancia y la adolescencia también afecta a las disposiciones de carácter general promovidas por las administraciones públicas vascas en ejercicio de sus competencias de iniciativa legislativa, potestad normativa o potestad reglamentaria.

3.- Desde esa perspectiva, en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) la recientemente aprobada Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (en adelante, LDCG), ha introducido la obligación legal de realizar, en el seno de la memoria del análisis de impacto normativo de los proyectos de disposición de carácter general, una evaluación del impacto normativo sobre la infancia y la adolescencia.

4.- Así, el artículo 15.3 h) de la LDCG establece que el centro directivo competente para la instrucción del expediente de tramitación de los proyectos de disposición de carácter general elaborará con carácter preceptivo una memoria del análisis de impacto normativo, que deberá contener o reiterar respecto a la orden de inicio cualquier extremo que pueda ser relevante a criterio del órgano proponente y, en todo caso, el siguiente contenido:

«Evaluación de impacto sobre la infancia y la adolescencia, en la que se haga constar una explicación detallada de los trámites llevados a cabo y su impacto previsto sobre la infancia y la adolescencia, que permita medir y contrastar el cumplimiento del principio del interés superior de la infancia».

5.- De la previsión anterior se desprenden los siguientes aspectos, tanto formales como materiales, respecto de la ejecución de toda evaluación de impacto sobre la infancia y la adolescencia.

5.1.- En el **plano formal** destaca un doble elemento:

- De un lado, su carácter preceptivo, y, en consecuencia, la obligatoriedad de su realización.



- De otro lado, el momento procedimental oportuno en el que deberá sustanciarse, y que coincidirá con la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo. Esto es, con posterioridad a la orden de inicio y con anterioridad a la aprobación previa del texto articulado correspondiente al proyecto de disposición de carácter general de que se trate.

5.2.– En el **plano material** el contenido de la evaluación deberá centrarse en analizar si las previsiones recogidas en el texto articulado cuya aprobación se persigue pudieran afectar, en alguna medida, al principio del interés superior del niño, la niña o adolescente.

A este respecto, debe partirse de la premisa de que en toda disposición o norma que afecte a las personas menores de edad deberá primar el interés superior de éstas sobre cualesquiera otros intereses legítimos que pudieran concurrir en contraposición o junto al mismo; en este segundo caso, siempre y cuando no pudieran compatibilizarse o respetarse todos los intereses legítimos presentes.

En definitiva, se trata de valorar si, desde una perspectiva de derechos de la infancia y la adolescencia, la actividad proyectada en la norma puede tener repercusiones, positivas o adversas, en el objetivo global de promoción, prevención, atención y protección del bienestar de la infancia y la adolescencia y del ejercicio efectivo de sus derechos.

6.– En otro orden de cosas, y partiendo de la circunstancia de que la Orden por la que se da inicio al procedimiento para la elaboración del «anteproyecto de Ley de los derechos de la infancia y la adolescencia y su garantía, prevención y protección» (posteriormente denominado «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia»¹) es de fecha 29 de julio de 2020, resulta oportuno traer aquí a colación la Disposición transitoria recogida en la LDCG. Así, en aplicación de la mencionada disposición:

«Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley se tramitarán hasta su conclusión de acuerdo con la normativa anterior».

7.– A este respecto, la citada previsión no ampara la opción de no realizar la evaluación de impacto sobre la infancia y la adolescencia, con fundamento en el hecho de que la tramitación del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley se hubo iniciado con anterioridad a la aprobación de la LDCG. Y ello porque, tal y como ya se ha apuntado, dicha obligación es preexistente a este nuevo texto legal, y deriva directamente del artículo 22 *quinquies* de la LOPJM, de obligado cumplimiento para las administraciones públicas de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas, además de la Administración General del Estado.

8.– En este sentido, en el apartado 9 incluido en el Fundamento Jurídico VII de la orden de inicio, en el que se detallan los trámites e informes procedentes en el transcurso del procedimiento de elaboración, se detalla el siguiente informe:

«Asimismo, se elaborará una Memoria del análisis de impacto de la normativa proyectada en la infancia y en la adolescencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 *quinquies* de la 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, en la redacción dada a la misma por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia».

¹ De acuerdo con la Orden de 21 febrero de 2022, de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, de aprobación previa del anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia, y por los motivos que se exponen y justifican en la misma.

9.- Por el contrario, la Disposición transitoria sí que ampara la elección de realizar la evaluación de impacto sobre la infancia y la adolescencia en un momento posterior al de la aprobación previa del texto articulado, por cuanto en la legislación que resultaba de aplicación en el momento de dictarse la orden de inicio (a saber, la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General) no se concreta previsión alguna acerca de la elaboración de una memoria del análisis de impacto normativo. Y, en estrecha lógica con lo anterior, tampoco sobre el momento procedimental en el que debía procederse a su elaboración ni sobre el contenido, los documentos, análisis, evaluaciones o informes que debían incorporarse dentro de la misma.

10.- Dicho esto, se ha considerado oportuno realizar la evaluación de impacto sobre la infancia y adolescencia con posterioridad al pronunciamiento realizado acerca del anteproyecto de ley por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, con base en un doble motivo.

10.1.- Primero, porque de esta forma la redacción del texto articulado estará en una fase mucho más avanzada, lo que permite realizar una valoración más ajustada al contenido final recogido en sus normas y, por ende, valorar de forma más adecuada su posible impacto en los derechos de los niños, las niñas y adolescentes.

10.2.- Y, segundo, porque permite tener acceso al resultado detallado del proceso específico de participación y escucha de los niños, niñas y adolescentes en el seno del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley², realizado por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales en fecha 19 de noviembre de 2022.

11.- Partiendo de las premisas anteriores, el presente informe tiene como objetivo específico acometer una evaluación previa (ex ante) del impacto normativo sobre la infancia y la adolescencia del «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia», que permita: (i) estimar o evaluar los posibles efectos de la norma en curso de elaboración y, (ii) en su caso, introducir las modificaciones o las medidas complementarias capaces de evitar o limitar efectos negativos potenciales o de reforzar efectos positivos esperados.

12.- En definitiva, con ello se pretende, desde la perspectiva del interés superior de la persona menor de edad, contribuir a mejorar la calidad técnica del texto articulado y ayudar a la mejor consecución de los fines que persigue; en particular, respecto del contenido que debe integrar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como de las condiciones tendentes a garantizar su ejercicio, de forma eficaz y plena.

13.- A los fines anteriores, se tomará como principal punto de referencia para el análisis que se realice el contenido –tanto declarativo como normativo– de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (en adelante, CDN), firmada por España el 26 de enero de 1990, y cuyo instrumento de ratificación fue publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) número 313, de 31 de diciembre de 1990, y sus tres Protocolos facultativos.

14.- Dicho tratado internacional es la norma suprema que resulta de aplicación en relación con la infancia y la adolescencia. En ella se recoge el catálogo básico de derechos que, con carácter mínimo, se reconoce a las personas menores de edad. Por ello, debe ser tomada en consideración cuando se ponen en marcha o adoptan medidas administrativas,

² El resultado del proceso se recoge en un informe realizado por la FUNDACIÓN EDE, en su calidad de entidad contratada para prestar la asistencia técnica en la realización del proceso. Dicho informe se ha incorporado al expediente DNCG_LEY_2823/19_04, de la Aplicación informática desarrollada para la tramitación electrónica de las disposiciones de carácter general «TRAMITAGUNE».

legislativas y de otra índole dirigidas a garantizar el ejercicio real de tales derechos. En esta línea, el artículo 3.1 del tratado internacional proclama lo siguiente:

«En **todas las medidas** concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, **una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño**».

II.- DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

El «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia» consiste en una disposición normativa de carácter general que reviste forma de ley, compuesta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por un total de 336 artículos –distribuidos en un título preliminar y once títulos específicos– y una parte final, en la que se recogen trece disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales. El texto articulado se completa con un anexo final, y que atiende específicamente a la suficiencia financiera de los municipios.

El **título preliminar** concreta el ámbito objetivo y subjetivo de la ley. Asimismo, establece la obligatoriedad de realizar evaluaciones de impacto de la normativa sobre la infancia y la adolescencia, y consagra los principios transversales de prioridad presupuestaria y de corresponsabilidad. Por último, define los distintos ejes de actuación a través de los cuales deberán articularse el conjunto de intervenciones que desarrollen los poderes públicos en el ámbito de la infancia y la adolescencia. Estos ejes de actuación se traducen en los siguientes:

- La promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia, del ejercicio efectivo de sus derechos, y de la asunción de sus deberes.
- La prevención, detección y atención a situaciones perjudiciales para la salud, el desarrollo educativo, el bienestar material y la inclusión social de los niños, las niñas y adolescentes.
- La prevención, detección, protección y, en su caso, recuperación integral en situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes.
- La prevención, detección y protección en situaciones de vulnerabilidad a la desprotección y en situaciones de desprotección –ya sean de riesgo o de desamparo–, y, en su caso, y, en su caso, la recuperación integral de los niños, las niñas y adolescentes en dichas situaciones.
- La prevención y la atención socioeducativa con niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal.

El **título I** relaciona, de forma exhaustiva, los principios a los que deberán sujetar su actuación las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias en promoción, prevención, atención y protección a la infancia y a la adolescencia. De otro lado, contempla la colaboración con la iniciativa social y mercantil y el fomento de la iniciativa social sin ánimo de lucro, y los deberes de comunicación y de reserva.

El **título II** desarrolla los derechos y deberes de los niños, las niñas y adolescentes, y, enuncia los mecanismos que las administraciones públicas deben poner a su disposición con la finalidad de garantizar el ejercicio efectivo y la defensa de sus derechos.

El **título III**, sobre la base de los derechos reconocidos en el título precedente, y estructurado en quince capítulos, aborda la promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia y del ejercicio individual de cada uno de los derechos que se les reconoce, en el marco de los distintos sectores de la acción pública en los que inciden.

El **título IV** se dedica a la prevención, detección y atención de situaciones perjudiciales, agrupadas y focalizadas en los tres 3 ámbitos siguientes: la salud física y mental, el desarrollo educativo y el bienestar material y la inclusión social.

El **título V** incide en la prevención, detección y protección frente a situaciones de violencia contra la infancia y la adolescencia. El grueso de la regulación contenida en dicho título, al margen de las previsiones que dedica a la Estrategia Integral contra la Violencia hacia la Infancia y la Adolescencia, se centra en abordar individualmente, por cada ámbito de actuación, tanto las actuaciones de prevención de la violencia contra la infancia y la adolescencia como las actuaciones para la detección e intervención ante situaciones de violencia contra la infancia y la adolescencia.

El **título VI**, siguiendo la misma línea anterior, regula la prevención, detección y protección, en este caso, ante situaciones de vulnerabilidad a la desprotección y de desprotección – riesgo y desamparo– de niños, niñas y adolescentes, y la recuperación y restitución de los derechos vulnerados a causa de las mismas, cuando proceda. Avanzando en su estructura, el mencionado título se integra por cinco capítulos correspondientes a disposiciones generales, prevención de las dos situaciones mencionadas, detección y valoración centrada en las situaciones de desprotección, acción protectora de la administración e institución de la adopción.

El **título VII** está dedicado a la atención socioeducativa a personas menores de edad en conflicto con la ley penal. Las previsiones incluidas en este título se centran, a través de cinco capítulos, en el ámbito subjetivo, los principios y medios materiales y personales, la acción preventiva y tipología de medidas, la ejecución de medidas, el régimen disciplinario y las actuaciones complementarias a la ejecución de las medidas.

El **título VIII** establece los órganos de cooperación y coordinación interinstitucional y órganos consultivos y de participación social. Dichos órganos son el Órgano Interinstitucional e Intersectorial para la Infancia y la Adolescencia, el Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia y el Foro de la Infancia y la Adolescencia.

El **título IX**, dedicado al desarrollo y la mejora en el ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia, tiene un doble contenido. En primer lugar, aborda la información y calidad de la atención a la infancia y la adolescencia, cuyas previsiones se centran en la creación del Sistema Vasco de Información sobre la Infancia y la Adolescencia y la especialización profesional, en dos vertientes complementarias: la formación especializada, inicial y continua, en materia de derechos de la infancia y la adolescencia, y la formación específica en materia de infancia y adolescencia. Y, en segundo lugar, profundiza en las funciones que se le atribuyen al Observatorio de la Infancia y la Adolescencia.

El **título X** define el régimen competencial que resulta de aplicación en el ámbito, específico y propio, de la infancia y la adolescencia.

Y, por último, el **título XI** se destina a articular el régimen sancionador, detallando el cuadro de las infracciones y sanciones administrativas, además de las disposiciones procedimentales sancionadoras.

Siguiendo con la parte final del texto articulado, la **disposición adicional primera** establece las características básicas que deben configurar el servicio de atención integral y especializada a niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas de violencia de naturaleza sexual.

La **disposición adicional segunda** mandata la elaboración de un Diagnóstico sobre la atención sociosanitaria a niños, niñas y adolescentes con trastornos de salud mental en la CAPV.

La **disposición adicional tercera** se centra en la Estrategia Vasca contra la Violencia hacia la Infancia y la Adolescencia 2022–2025.

La **disposición adicional cuarta** profundiza en la elaboración y aprobación de los protocolos sectoriales de actuación frente a la violencia contra la infancia y la adolescencia.

La **disposición adicional quinta** define el procedimiento de revisión y actualización del Instrumento BALORA³.

La **disposición adicional sexta** concreta, con carácter general, el régimen de los recursos contra las resoluciones dictadas en procedimientos del ámbito de la protección a la infancia y la adolescencia.

La **disposición adicional séptima** habilita, en el marco de la acción protectora de los niños, las niñas y adolescentes en situación de desprotección, el desarrollo de iniciativas de carácter experimental que puedan aportar soluciones innovadoras, y no conlleven una limitación de derechos superior a las previstas en la ley.

La **disposición adicional octava** determina que las referencias a los centros de acogimiento residencial en los que se presta el programa especializado de apoyo intensivo a adolescentes con graves problemas de conducta, contenidas en el Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección, deberán entenderse realizadas a los centros de protección específicos de personas menores de edad con problemas de conducta regulados en la ley.

La **disposición adicional novena** dispone el plazo máximo de constitución de los órganos de cooperación y coordinación y los órganos consultivos y de participación previstos en la ley.

La **disposición adicional décima** atribuye la representación de los Ayuntamientos en el Órgano Interinstitucional para la Infancia y la Adolescencia y en el Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia, a la asociación de entidades locales de ámbito autonómico más representativa y con mayor implantación en todo el territorio de la CAPV.

La **disposición adicional undécima** establece el plazo máximo en el que deberá procederse al diseño, desarrollo, implementación y puesta en funcionamiento del Sistema Vasco de Información sobre la Infancia y la Adolescencia.

La **disposición adicional duodécima** se centra en el Suministro de información a los registros estatales: Índice de Tutelas, Registro Unificado de Servicios Sociales sobre Violencia contra la Infancia y Registro Central de información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia.

³ La Actualización del Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo en los Servicios Sociales Municipales y Territoriales de Atención y Protección a la Infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BALORA) ha sido aprobada por el Decreto 152/2017, de 9 de mayo.

La **disposición adicional decimotercera** articula el régimen jurídico aplicable al traslado de menores migrantes no acompañados o sin referentes familiares desde otras Comunidades Autónomas a la CAPV, y dentro del propio ámbito territorial de la CAPV.

La **disposición adicional decimocuarta** aclara cómo deben entenderse las referencias realizadas en el articulado de la ley a normas y ayudas económicas específicas.

Por último, la **disposición adicional decimoquinta** establece la obligatoriedad de que se evalúe la implementación de la ley.

En cuanto a las **disposiciones transitorias primera y segunda**, éstas concretan la normativa a la que deberán sujetarse en su actuación la Comisión Técnica de Adopción Internacional de la CAPV y el Consejo Vasco de Infancia y Adolescencia, respectivamente, hasta que se apruebe la regulación específica que les resulte de aplicación.

La **disposición derogatoria única** deroga la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, además de todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la ley.

Y, por lo que respecta a las disposiciones finales, las **disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta** dirigen al Gobierno Vasco sendos mandatos para aprobar, en el plazo concreto que se determina en cada caso, las normas o directrices para la realización de la evaluación del impacto sobre la infancia y la adolescencia, la regulación de las unidades sociosanitarias residenciales para niños, niñas y adolescentes, la reglamentación del Órgano Interinstitucional para la Infancia y la Adolescencia, el Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia y el Foro de la Infancia y la Adolescencia, y la adecuación de la estructura del Observatorio de la Infancia y la Adolescencia.

La **disposición final quinta** determina la normativa sectorial que resultará de aplicación supletoria en todas aquellas cuestiones no previstas en la ley.

Y la **disposición final sexta** habilita al Gobierno Vasco para dictar las disposiciones reglamentarias expresamente previstas en la presente ley, y cuantas otras sean necesarias para su cumplimiento y desarrollo, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar su efectiva ejecución e implantación.

Por último, la **disposición final séptima** regula la entrada en vigor de la ley.

Cierra el texto articulado el **anexo específico** elaborado en el marco de lo dispuesto en el **artículo 18.3 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi**. Este anexo concluye que no resulta necesaria la dotación específica de recursos para asegurar la suficiencia financiera de los municipios respecto a las competencias propias que éstos tienen reconocidas legalmente en materia de ordenación, planificación y gestión de los servicios sociales, y que se ejercen en el ámbito material de la infancia y la adolescencia.

II.1.– DENOMINACIÓN.

«Ley de Infancia y Adolescencia».

II.2.– ÓRGANO QUE LO PROMUEVE.

Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, a través de la Viceconsejería de Políticas Sociales, y con la colaboración e impulso de la Dirección de Familias e Infancia.

II.3.– MARCO JURÍDICO Y PLANES RELACIONADOS.

El ordenamiento jurídico internacional, europeo y estatal que resulta de aplicación fundamental en relación con la materia de infancia y adolescencia es el siguiente.

II.3.A.– Ámbito internacional.

A. 1. Organización de las Naciones Unidas.

- CDN.
- Los tres **Protocolos facultativos** de la CDN, cuya finalidad es reforzar las normas y obligaciones contenidas en el articulado de la convención y, por ende, ofrecer una mayor protección y apoyo especial a los niños, niñas y adolescentes:
 - Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de 18 de enero de 2002⁴.
 - Protocolo facultativo de la CDN relativo a la participación de niños en los conflictos armados, de 12 de febrero de 2002⁵.
 - Protocolo facultativo de la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones, de 19 de diciembre de 2011⁶.
- **Observaciones Generales** del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño (en adelante, Comité de Derechos del Niño)⁷, y que es el órgano encargado de la supervisión de la aplicación e interpretación de la CDN por sus Estados Partes. Hasta la fecha actual, el Comité ha publicado un total de 25 Observaciones Generales, siendo la primera de ellas del año 2001 y la más reciente del pasado año 2021. Estas Observaciones Generales se concretan en las siguientes:
 - Observación General número 1: Los Propósitos de la Educación (párrafo 1 del artículo 29) – 2001.
 - Observación General núm. 2: El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño – 2002.
 - Observación General núm. 3: El VIH/SIDA y los derechos del niño – 2003.
 - Observación General núm. 4: La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño – 2003.
 - Observación General núm. 5: Las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44) – 2003.
 - Observación General núm. 6: El trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen – 2005.
 - Observación General núm. 7: La realización de los derechos del niño en la primera infancia – 2005.
 - Observación General núm. 8: El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes (artículo 19, párrafo 2 del artículo 28 y artículo 37 entre otros) – 2006.
 - Observación General núm. 9: Los derechos de los niños con discapacidad – 2006.

⁴ Asamblea General – Resolución A/RES/54/263, del 25 de mayo de 2000.

⁵ Asamblea General – Resolución A/RES/54/263, del 25 de mayo de 2000.

⁶ Asamblea General – Resolución A/RES/66/138, del 27 de enero de 2012.

⁷ Estas observaciones conforman instrumentos que recogen directrices interpretativas destinadas a orientar a los Estados en la aplicación de la CDN, y, en particular, respecto de los derechos que establece. Es por ello que resulta conviene tenerlas presentes en el momento de valorar el impacto que la normativa proyectada pueda tener en los derechos a los que éstas se refieren, por cuanto estas observaciones han dado también lugar al surgimiento de nuevos derechos específicos, derivados bien de los aspectos o elementos propios que definen el contenido sustantivo de un determinado derecho, bien de una interpretación conjunta del contenido de distintos derechos estrechamente vinculados entre sí.

- Observación General núm. 10: Los derechos del niño en la justicia de menores – 2007.
- Observación General núm. 11: Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención – 2009.
- Observación General núm. 12: El derecho del niño a ser escuchado – 2009.
- Observación General núm. 13: El derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia – 2011.
- Observación General núm. 14: El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial – 2013.
- Observación General núm. 15: El derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24) – 2013.
- Observación General núm. 16: Las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño – 2013.
- Observación General núm. 17: El derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31) – 2013.
- Observación General núm. 18: Las prácticas nocivas – 2014.
- Observación General núm. 19: La Elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño – 2016
- Observación General núm. 20: La efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia – 2016.
- Observación General núm. 21: Los niños de la calle – 2017.
- Observación General núm. 22: Los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional – 2017.
- Observación General núm. 23: Las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno – 2017.
- Observación General núm. 24: Los derechos del niño en el Sistema de Justicia Juvenil – 2019.
- Observación General núm. 25: Los derechos del niño en el entorno digital – 2021.

A. 2. Conferencia de la Haya.

- Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, de 29 de mayo de 1993.
- Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, de 28 de mayo de 2010.

II.3.B.– Ámbito europeo.

B. 1. Consejo de Europa.

- Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y en vigor desde el 3 de septiembre de 1953, dentro del cual se contienen referencias específicas a los niños y las niñas.
- Convenio sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996.
- Convenio para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007.
- Convenio en materia de adopción de menores, hecho en Estrasburgo el 27 de noviembre de 2008.

- Estrategia del Consejo de Europa para los derechos del niño (2016-2021), aprobada en el marco del programa «Construir una Europa para y con los Niños».
- Recomendación sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad, adoptada el 13 de diciembre de 2006.
- Recomendación sobre los derechos de los niños y los servicios sociales orientados a los niños y las familias, adoptada el 16 de noviembre de 2011.

B. 2. Unión Europea.

- El Tratado de Lisboa; en particular, su artículo 3.
- Carta Europea de los Derechos del Niño, de la Unión Europea, aprobada como Resolución del Parlamento Europeo de 8 de julio de 1992.
- Reglamento (UE) 2019/1111 del Consejo, de 25 de junio de 2019, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores; en virtud del mismo se deroga el reglamento precedente, con efectos desde el 1 de agosto de 2022.
- Estrategia de la Unión Europea para los derechos del niño (2021–2024), de 24 de marzo de 2021.
- Estrategia del Consejo de Europa para los Derechos de los Niños y las Niñas (2022-2027).
- Recomendación (UE) 2013/112 de la Comisión, de 20 de febrero de 2013, titulada «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas».
- Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2015, sobre la reducción de las desigualdades, en especial con respecto a la pobreza infantil.

II.3.C.– Ámbito estatal.

- 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 (en adelante, LOPJM).
- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores (en adelante, LORPM).
- Código Civil (CC).
- Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional.
- Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia.
- Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.
- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (en adelante, LOPIVI).
- Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.
- Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LORPM.
- Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción internacional.

II.3.D.– Ámbito autonómico vasco.

1.– Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la

Adolescencia (en adelante, LIA), y su normativa de desarrollo:

- Decreto 219/2007, de 4 de diciembre, del Observatorio de la Infancia y la Adolescencia.
- Decreto 114/2008, de 17 de junio, por el que se regula el procedimiento de actuación que deberán seguir las Diputaciones Forales en materia de adopción de personas menores de edad.
- Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social.
- Decreto 80/2009, de 21 de abril, sobre centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad en la CAPV.
- Decreto 277/2011, de 27 de diciembre, de acreditación y funcionamiento de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional.
- Decreto 152/2017, de 9 de mayo, por el que se aprueba la Actualización del Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo en los Servicios Sociales Municipales y Territoriales de Atención y Protección a la Infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BALORA).
- Decreto 179/2018, de 11 de diciembre, por el que se regula el acogimiento familiar en la CAPV.

2.- Al margen de la LIA, y aunque no se trata propiamente de una norma específica o sectorial de infancia y adolescencia, merece también destacar, por su estrecha conexión con la materia, y, por ende, su especial incidencia en la atención y protección de las personas menores de edad, la **Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales**, y su **principal norma de desarrollo reglamentario**, y que se refleja en la siguiente:

- Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

3.- Decreto 13/2016, de 2 de febrero, de intervención integral en Atención Temprana en la CAPV.

II.4.- ANTECEDENTES.

1.- El antecedente legislativo autonómico más inmediato al texto articulado cuya aprobación se persigue es la LIA.

2.- La LIA ha sido, hasta la fecha, el primer y único texto legal en el que se ha establecido un marco jurídico global de referencia en materia de infancia y adolescencia, abordando la regulación de aspectos específicos de la atención y la protección a los niños, las niñas y adolescentes en situación de riesgo o de desamparo, así como de la atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad, y que carecían de un desarrollo normativo específico hasta ese momento.

3.- Así, el citado texto legal consiguió llenar un vacío existente en el ordenamiento jurídico vasco, y, al mismo tiempo, logró reunir, en un mismo texto, el conjunto de derechos básicos que otros instrumentos normativos, de carácter autonómico, estatal o internacional, reconocían en favor de niños, niñas y adolescentes. Además, estableció expresamente los principios que debían regir la actuación administrativa a fin de promover y defender el ejercicio efectivo de tales derechos, y, a su vez, definió el marco competencial e institucional que resultaba aplicable. En suma, la LIA actuaba como un instrumento cohesionador de la materia, lo que contribuía a reforzar la seguridad jurídica.

II.5.– RAZONES QUE JUSTIFICAN RECURRIR A LA REGULACIÓN.

1.– Durante la vigencia de la LIA se han producido importantes cambios sociales, jurídicos y económicos que inciden en la situación de las personas menores de edad. Y, de forma especial, en su concepción de sujetos titulares de derechos, pero también de deberes y responsabilidades, y en la mayor exigencia de una participación activa en la vida democrática del siglo XXI.

2.– Todos estos cambios han motivado, a su vez, importantes modificaciones e innovaciones normativas y jurisprudenciales, que han dado lugar a un nuevo escenario legislativo que no tiene reflejo en la LIA.

3.– Las modificaciones legislativas se han llevado a cabo, fundamentalmente, a través de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia⁸, además de la LOPIVI.

4.– A ellas hay que sumar la entrada en vigor del Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción internacional, y la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 36/2021, de 18 de febrero de 2021) acerca de su contenido. En concreto, la sentencia estima parcialmente el conflicto positivo de competencias planteado en relación con diversos preceptos del Reglamento de Adopción Internacional, y que alcanza también a diversos preceptos de la Ley de Adopción Internacional. Y, consecuentemente con ello, subraya el marco jurídico competencial al que deberán ceñirse tanto el Estado como las propias Comunidades Autónomas en sus regulaciones en la materia de adopción internacional.

5.– Esta nueva realidad demandaba, necesariamente, una revisión y adecuación integral del contenido de la LIA, y, de forma particularizada, de sus instituciones e instrumentos de protección jurídica, los cuales debían reformularse en torno a un nuevo texto legal que la sustituyese, para adaptarlos a las nuevas circunstancias y realidad imperantes en la sociedad; y, en último término, asegurar el cumplimiento pleno de las previsiones constitucionales y las normas de carácter internacional.

6.– En este contexto de producción legislativa estatal, el «Programa Legislativo de la XI Legislatura», aprobado por el Consejo de Gobierno en fecha 28 de febrero de 2017, incluía en la relación de los proyectos de ley promovidos por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales el correspondiente a la «modificación de la Ley 3/2005 de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia».

7.– De acuerdo con ello, el 29 de julio de 2019 se dictó la Orden de la Consejera de Empleo y Políticas Sociales y de la Consejera de Trabajo y Justicia, por la que se da inicio al procedimiento para la elaboración del «anteproyecto de Ley de los derechos de la infancia y la adolescencia y su garantía, prevención y protección».

8.– Congruentemente con lo anterior, en el Programa Legislativo para la Legislatura 2020–2024, aprobado por el Consejo de Gobierno en fecha 10 de noviembre de 2020, se incluye la «Ley de derechos de la infancia y adolescencia». A este marco responde la Orden de 21 febrero de 2022, de la Consejera de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, de aprobación previa del «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia».

⁸ Las citadas leyes revisaron y actualizaron, entre otras, la LOPJM, el CC y la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional.

II.6.– FINALIDAD Y OBJETIVOS GENERALES PERSEGUIDOS.

1.– Tal y como se expresa al comienzo de la Exposición de Motivos del anteproyecto de ley, el texto tiene como firme propósito dar un paso decisivo en la adecuación del ordenamiento jurídico vasco al marco internacional, europeo y estatal que resulta de aplicación en relación con la infancia y la adolescencia, y que se construye sobre la base de la CDN y sus tres Protocolos facultativos.

2.– Para alcanzar dicha finalidad, y como también se indica en la Exposición de Motivos, siguiendo con la tendencia general apuntada a nivel internacional, y, en particular, con los postulados que derivan de las Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño, el texto jurídico que se propone reviste un carácter integral y apuesta por una ordenación completa y sistemática de la materia. Esto es, regula y desarrolla, en un único texto articulado, y dentro de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el Estatuto de Autonomía del País Vasco, todas las cuestiones referidas a la infancia y la adolescencia; y, fundamentalmente, aquellas destinadas a asegurar y proteger el ejercicio de sus derechos.

3.– En ese marco, la ley persigue un triple objeto:

- Garantizar a todos los niños, las niñas y adolescentes que residan o se encuentren en el territorio de la CAPV el ejercicio de los derechos y libertades que les reconoce el ordenamiento jurídico.
- Determinar las acciones que, desde un enfoque de corresponsabilidad, deben desarrollar los poderes públicos en los diferentes ámbitos sectoriales de la acción pública, con el fin de alcanzar el objetivo establecido en el apartado anterior.
- Definir los principios de actuación y establecer el marco competencial correspondiente al conjunto de las actuaciones de promoción, prevención, atención y protección, así como las estructuras de coordinación, colaboración y participación.

4.– Partiendo de esas premisas, el contenido de la ley se diseña desde una perspectiva global, de carácter multidisciplinar y transversal, y se focaliza en los ámbitos de la promoción, la prevención y la atención y protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, erigidos en los ejes de actuación fundamental de toda acción pública que se desarrolle en relación con la infancia y la adolescencia.

5.– En otro orden de cosas, resulta muy relevante la apuesta del texto legal por fortalecer la participación infantil, no solo en el marco de los procedimientos, sino también en otros espacios de trabajo colaborativo, así como la decidida y especial atención que se otorga a la acción preventiva, desde una perspectiva trasversal, y enfocada en una doble vertiente:

- Atención de situaciones perjudiciales para la salud, el desarrollo educativo, el bienestar material y la inclusión social, no asociadas inicialmente a situaciones de violencia o de desprotección.
- Frente a cualquier forma de violencia, conlleve o no una situación de desprotección, considerada de riesgo o desamparo.

6.– En coherencia con todo ello, refuerza, a su vez, las estructuras de coordinación, colaboración y participación.

7.– En la misma línea anterior, hay que destacar que el anteproyecto de ley consagra el **principio de corresponsabilidad**, como mecanismo de garantía adicional que contribuya a la materialización, adecuada y efectiva, del triple objeto que persigue.

8.– Sobre la base de dicho principio, y con **carácter general**, dispone que las **actuaciones de promoción, prevención, atención y protección** orientadas a garantizar el bienestar de la infancia y de la adolescencia, el ejercicio efectivo de sus derechos y la asunción de sus deberes y responsabilidades **se enmarca en un enfoque de corresponsabilidad que afecta** a los propios niños, niñas y adolescentes, a sus familias, a los poderes públicos, **al sector privado, en especial, a las entidades del tercer sector social, y a la sociedad en su conjunto.**

9.– En suma, el conjunto del contenido del texto articulado se construye y gira en torno a los derechos de la infancia y la adolescencia.

III.– EVALUACIÓN: ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL IMPACTO.

1.– En primer lugar, se pone de manifiesto que la presente **evaluación** de impacto sobre la infancia y la adolescencia se realizará desde una **perspectiva de derechos de la infancia y la adolescencia**, con el fin de verificar si el texto articulado que nos ocupa respeta y salvaguarda el interés superior de las personas menores de edad afectadas; ya sea con carácter general, ya sea de forma particular, atendiendo específicamente a la situación en la que se encuentran o a las circunstancias particulares que les individualizan.

2.– En estrecha lógica con ello, el reconocimiento de las personas menores de edad como sujetos titulares de derechos será la clave de bóveda sobre la que pivotará la evaluación de impacto normativo.

3.– A este respecto, la metodología que servirá de base a la evaluación consistirá en determinar si uno o varios de los derechos reconocidos a los niños, las niñas y adolescentes son susceptibles de verse impactados por el anteproyecto de ley, tomando como guía de referencia para realizar ese análisis la CDN, así como el marco regulatorio de los derechos previstos en la norma internacional y que se recoge en las normativas estatal y autonómica.

4.– En todo caso, cabe advertir que la evaluación no debe reducirse, simplemente, a acreditar que el anteproyecto de ley adopta como principio declarativo la máxima instaurada por la CDN, en el sentido de concebir e identificar a las personas menores de edad como titulares de derechos, y no meramente como objetos de protección. Y, en coherencia con ello, comprobar el catálogo de derechos que se les reconoce, y sus términos (elementos que lo conforman) y alcance.

5.– En suma, se trata de verificar:

5.1.– De un lado, que se establecen las condiciones necesarias para asegurar el pleno disfrute y ejercicio de los derechos de las personas menores de edad, como premisa necesaria para garantizar su desarrollo holístico, en todos los órdenes de su vida.

5.2.– Y, de otro lado, que se contemplan las distintas actuaciones de carácter preventivo que permitan a los poderes públicos compensar, eliminar o mitigar la aparición de cualquier situación perjudicial o de riesgo para el ejercicio adecuado de los derechos, o que, directamente, conlleven una vulneración frontal de los mismos, con el fin último de evitar las consecuencias negativas que se deriven de estas situaciones o su agravamiento, y que implicaría la adopción de medidas de carácter protector. En este punto, se incluirían las medidas reparadoras necesarias, dirigidas a la restauración del daño sufrido por el niño, la niña o adolescente o a la reintegración o restitución de los derechos que le han sido vulnerados; en especial, las medidas y servicios de acompañamiento, apoyo y atención terapéutica.

III.1.- IDENTIFICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE PUEDEN SER IMPACTADOS POR LA NORMA.

1.- Partiendo de las premisas anteriores, y tal y como de desprenderá de la tabla inferior, resulta indudable que el texto legal articulado cuya aprobación se pretende impacta, directamente, en la totalidad de los derechos que la CDN insta en relación con las personas menores de edad, y que se concentran en sus artículos 1 a 40. A mayor abundamiento, afecta incluso a los principios declarativos que inspiran la norma de referencia.

2.- De forma sintética, los derechos o, en su caso, principios recogidos expresamente en la CDN, o que se desprenden de las Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño, que resultarán afectados se corresponden con las siguientes normas del anteproyecto de ley⁹, a través de las cuales se desarrollan, matizan o concreta su contenido:

CDN*	ANTEPROYECTO DE LEY
Los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.	Artículos 13 a) y 45.4 a).
Principio de no discriminación.	Artículos 13 b) y 24.5 b).
Principio del interés superior del niño, niña o adolescente.	Artículo 24.
Medidas para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos.	Artículos 22 y 23.
Derecho a la crianza y ejercicio de la patria potestad.	Artículos 28, 54 y 167.
Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo.	Artículos 26 a) y 48
Derecho al nombre y a la nacionalidad.	Artículos 26 c) y 50.
Derecho a la preservación de la identidad.	Artículos 24.4 d) 26 c) y 50.
Derechos del niño, niña o adolescente cuando es separado de sus progenitores.	Artículos 24.4 c), 28, 163.1 e), 175.1, 197.4, 209.1 o) y 217.
Derecho a la reagrupación familiar.	Artículos 196.4 a), 202 y 221.
Derecho a la protección frente a retenciones y traslados ilícitos.	Artículo 155.
Derecho a ser oído y escuchado.	Artículo 25.
Libertad de expresión.	Artículos 26 e) y 52.
Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.	Artículos 24.4 d), 26 d) y 51.
Derechos de asociación y reunión.	Artículos 26 f) y g) y 53.
Derechos de participación	Artículos 27, 53 y 309.
Derecho a la protección de la vida privada.	Artículos 13 t), 20, 21, 26 b) y 49.
Derecho a la información.	Artículo 40 y capítulo XIII del Título III.
Responsabilidad parental y apoyo de las Administraciones Públicas.	Artículos 13 p), 28, 45, 53, 56, 131 y 167.
Derecho a la protección contra toda forma de violencia.	Artículos 11 y Título V.
Derecho a la protección en caso de separación de su medio familiar.	Título VI; en especial, su capítulo IV.
Derechos en materia de adopción.	Capítulo V del Título VI.
Derechos de los niños, niñas y adolescentes refugiados.	Artículos 17.1 h), 24.5 b) y 270.3.
Derechos de los niños, niñas y adolescentes con diversidad funcional.	Artículos 13 b) y c), 22.1, 24.4 d), 24.5 b) y 105.
Derecho a la salud.	Artículo 31, capítulo V del Título III, capítulo I del Título IV y disposición adicional segunda.
Derecho a la evaluación periódica del internamiento.	Sección 7ª del capítulo IV del Título VI; en especial, el artículo 237.

⁹ En particular, se establecen las normas del «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia» cuya vinculación con los derechos o principios reconocidos en la CDN es más intensa. Sin perjuicio, por tanto, de que puedan estar recogidas en el texto articulado (margen de las disposiciones referenciadas) otras disposiciones que también sean relevantes en la materia de que se trate, y que mantengan una íntima relación con los derechos o principios de la convención.

Derecho a la Seguridad Social.	Artículos 122 y 222.2
Derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo.	Artículo 30, capítulo IV del Título III y capítulo III del Título IV.
Derecho a la educación.	Artículo 32, capítulo VI del Título III y capítulo II del Título IV.
Derechos de los niños de minorías o pueblos indígenas.	Artículos 13 b), 24.5 b), 59.2 f), 210.1 d) y 295.1 b)
Derecho al esparcimiento, al juego y a participar en actividades artísticas y culturales.	Artículos 33 y 34 y capítulos VII y IX del Título III.
Derecho a la protección frente a la explotación económica y el trabajo infantil.	Artículos 11.2 (apartado 2º), 22, 133.2, 156 y 187.4 f); además de los Títulos V y VI, en su conjunto.
Derecho a la protección frente al uso ilícito y el tráfico de estupefacientes.	Artículos 11.2 (apartado 1º), 22, 91 h), 176.2 m) y 299.2 g); además de los Títulos V y VI, en su conjunto.
Derecho a la protección frente a la explotación y el abuso sexual.	Artículos 11.2 (apartado 2º) y 3, 22, 147.2 y 208.3 d); además de los Títulos V y VI, en su conjunto.
Derecho a la protección frente a la venta, el tráfico y trata de seres humanos.	Artículos 11.2 (apartado 2º) y 3, 22, 147.5, 208.3 d), 312 g), 316; además de los Títulos V y VI, en su conjunto.
Derecho a la protección frente otras formas de explotación.	Artículos 11.2 (apartado 2º) y 22; además de los Títulos V y VI, en su conjunto.
Derecho a la protección frente a la tortura y la privación de libertad.	Artículos 11.2 (apartado 2º), 22, 67.4 e), 147, 148 y 176.2 i), así como la sección 8ª del capítulo IV del Título VI y el Título VII (en particular, el Capítulo IV).
Derechos de los niños, niñas y adolescentes afectados por un conflicto armado.	Artículo 208 y 273.3.
Derecho a la recuperación y a la inclusión social de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia.	7.1 c) y d), 7.2, 10.2, 127.3, 129.4, 141.1, 142.1, 144.3 b), 158, 160.2 b) y la Disposición adicional primera.
Derechos de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal.	Título VII.

(*) Dado que los artículos de la CDN no están encabezados por ningún título o denominación, se opta por identificar el contenido que conforma cada uno de los preceptos mediante una denominación propia sintética del contenido que deriva del conjunto de normas que los integran.

III.2.- IDENTIFICACIÓN DE LOS GRUPOS ESPECÍFICOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ESPECIALMENTE IMPACTADOS POR LA NORMA

1.- La dimensión subjetiva del «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia» la constituyen las personas menores de edad, que comprenden, de forma particular:

- Las personas menores de edad que residan o se encuentren en la CAPV, consideradas éstas en su conjunto o totalidad, con independencia de su nacionalidad, origen y situación administrativa,
- El concebido, a quien se le tendrá por nacido conforme determina el CC, para todos los efectos que le sean favorables, en los supuestos y términos que se prevean expresamente. En este sentido, el supuesto de mayor relevancia al que le resultarán de aplicación las previsiones contenidas en el texto legal a los concebidos es el asociado a las situaciones de riesgo prenatal.
- Las personas menores de edad con nacionalidad española que residan o se encuentren en el extranjero, y que hayan sido objeto de alguna medida administrativa o judicial de protección previamente a su desplazamiento, cuando las Diputaciones Forales ostenten su tutela o guarda, o el padre, la madre o sus representantes legales residan en la CAPV.

2.- Al margen de las personas menores de edad, la iniciativa legislativa también alcanza, desde su vertiente personal, a las personas mayores de edad, cuando así se prevea expresamente en la misma, o cuando antes de alcanzar la mayoría de edad hayan sido objeto de alguna de las medidas administrativas o judiciales de protección, en los términos previstos también en la misma ley.

3.- Consecuentemente con ello, el contenido general del texto articulado propuesto afecta, con carácter general, a las personas menores de edad, sin distinción, y con independencia del grupo de edad en el que se inserten.

4.- Ocurre así de forma más intensa con las disposiciones de los Títulos II y III, por cuanto éstas se centran, fundamentalmente, en el régimen jurídico de los derechos que ostentan los niños, las niñas y adolescentes. En esencia, el Título II **establece el catálogo de derechos**, formula el contenido sustantivo de cada uno de esos derechos y concreta los aspectos y elementos nucleares que los definen y delimitan, con el fin último de asegurar la satisfacción de las necesidades de la infancia en el ámbito sobre el que se proyectan. Y, por su parte, el Título III establece las condiciones necesarias que permiten garantizar el ejercicio efectivo y pleno de cada uno de esos derechos.

5.- Dicho esto, también es cierto que determinadas disposiciones (y que se incluyen, fundamentalmente, en los Títulos IV, V, VI y VII) únicamente resultan de aplicación a determinados subgrupos de la población infantil y adolescente, atendiendo a su situación individual, y que se traduce en la concurrencia en ellas de determinadas características (incluida su edad o género), circunstancias o factores que les individualizan y que, por razón de ellas, se les identifica como colectivos que presentan mayores condiciones de vulnerabilidad o riesgo de padecer una situación de violencia o desprotección.

6.- En el marco de esos subgrupos de población cabe citar los niños, las niñas y adolescentes en quienes concurren las siguientes situaciones específicas:

TIPOS DE SITUACIONES ESPECÍFICAS	ANTEPROYECTO DE LEY
Discapacidad reconocida (diversidad funcional).	Artículos 13 b), Capítulo I del Título IV y la Disposición adicional segunda.
Identidad de género, orientación sexual o comportamientos de género no normativos.	Artículos 13 b), 26 c), 136 d), 142.4 d), 176.2 i) y 313.4.
Residencia en el medio urbano.	Artículos 13 b), 37.2 y 95.2 b).
Residencia en el medio rural.	Artículos 13 b), 74 d), 83 b) y 95.2 b).
Pertenencia a minorías étnicas.	Artículos 13 b), 24.5 b), 59.2 f), 210.1 d) y 295.1 b).
Situación de refugiados o solicitantes de asilo.	Artículos 17.1 h), 24.5 b) y 270.3.
Altas capacidades intelectuales.	Artículo 32.4.
Necesidades de Atención temprana (menores de 6 años).	Artículo 105.
Enfermedades crónicas graves.	Capítulo I del Título IV.
Enfermedad mental.	Sección 4ª del Capítulo I del Título IV.
Enfermedades raras.	Sección 1ª del Capítulo I del Título IV, destacando el artículo 103.1.
Conductas problemáticas.	Sección 4ª del Capítulo I del Título IV.
Adicción a sustancias.	Sección 4ª del Capítulo I del Título IV.
Adicciones conductuales.	Sección 4ª del Capítulo I del Título IV.
Absentismo, fracaso o abandono escolar.	Capítulo II del Título IV.
Embarazo precoz.	Artículos 29, 54, 55.3 y, en general, Sección 2ª del Capítulo I del Título IV.
Riesgo prenatal.	Artículos 12.1 a), 104.3 y 5, 175.3, 177.3, 5 y 6 y 183,1 b).
Víctimas de violencia.	Título V, en relación con el artículo 11.
Vulnerabilidad a la desprotección.	Capítulos I y II del Título VI.
Desprotección social (situación de riesgo).	Capítulos III y IV (en particular, sección 1ª) del Título VI.
Desprotección social (situación de desamparo).	Capítulos III y IV (en particular, sección 2ª) del Título VI.
Procesos migratorios no acompañados.	Artículos 207 b), 208, 213.8, 220.3, 313.4 y 6, así como la Disposición adicional decimotercera.
Menores bajo tutela o guarda de la Entidad pública competente en materia de protección de menores (en adelante, Entidad Pública).	Capítulo IV (en particular, sección 3ª a 5ª) del Título VI.
Acogimiento familiar.	Sección 6ª del capítulo IV del Título VI.

Acogimiento residencial.	Sección 7ª del capítulo IV del Título VI.
Atención en centros de protección específicos para personas menores de edad con problemas de conducta.	Sección 8ª del capítulo IV del Título VI.
Atención en centros para personas menores de edad en conflicto con la ley penal.	Título VII.
Adopción nacional.	Capítulo V del Título VI.
Adopción internacional.	Capítulo V (en particular, su sección 2ª) del Título VI.

III.3.– ANÁLISIS DETALLADO DE LOS IMPACTOS PREVISIBLES.

A) DATOS CUANTITATIVOS.

1.– La violencia hacia la infancia y la adolescencia, en sus distintas manifestaciones y contextos en los que se produce, es un fenómeno doblemente grave. Primero, porque tiene como víctimas a uno de los colectivos más vulnerables de la sociedad, las personas menores de edad. Y, segundo, porque supone una violación de los derechos humanos que afecta, directamente, al derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral.

2.– Entre la variada casuística de tipos de violencia que pueden sufrir las personas menores de edad, destaca la violencia de naturaleza sexual, y que afecta a la libertad e indemnidad sexual de múltiples formas y desde muy diversas ópticas; incluyendo entre ellas la mutilación genital, el matrimonio forzado o el matrimonio infantil, por citar algunas.

3.– Por tanto, es un imperativo de derechos humanos, proclamado por la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en lo que afecta a las personas menores de edad en la CDN¹⁰, adoptar las medidas legislativas apropiadas para avanzar en la erradicación de la violencia, y en la reparación de las personas menores de edad, mediante la implementación de actuaciones dirigidas bien a la restauración del daño sufrido por el niño, la niña o adolescente, bien a la reintegración o restitución de los derechos que le han sido vulnerados.

4.– Dicha exigencia conlleva una obligación previa de determinar el régimen jurídico de los derechos que ostentan las personas menores de edad, como sujetos titulares de derechos, y no solo como meros sujetos merecedores de protección.

5.– Para reflejar esa realidad, resulta necesario contextualizar el problema al que se trata de hacer frente con los siguientes datos, referidos a las **diferentes tipologías de violencia** que se expresan; las cuales, a su vez, pueden conducir también a situaciones de desprotección en el contexto familiar o ser causa directa de las mismas:

5.1.– La violencia contra la infancia y la adolescencia es una violencia silenciada que no se conoce suficientemente. Algunos estudios¹¹ estiman que menos del 10%, de los casos de violencia contra niños, niñas y adolescentes en Europa se notifican en el momento en que se producen, y por eso es tan difícil conocer la dimensión real del problema.

¹⁰ Artículo 19: «Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial».

¹¹ Fuente: WORL HELATH ORGANIZATION. European report on preventing child maltreatment. Copenhagen: World Health Organization, 2013.

5.2.– En Europa 1 de cada 10 personas menores es maltratada físicamente por sus figuras de cuidado; 2 de 10 sufren negligencia física; y 3 de cada 10 son maltratadas emocionalmente¹².

5.3.– En España, a falta de datos oficiales, se estima que más del 25%¹³ de los y las menores han sido víctimas de maltrato infantil por parte de sus personas cuidadoras.

5.4.– Sin embargo, aún existe una brecha importante entre los hechos sucedidos (la prevalencia del problema) y los que efectivamente son conocidos y registrados por los organismos oficiales (la incidencia del problema). Así, por ejemplo:

Atendiendo a los datos registrados por la Ertzaintza¹⁴:

- En 2020 un total de 1.459 personas menores de 18 años en la CAPV fueron víctimas de un delito, incluyendo casos de violencia intrafamiliar, violencia de pareja o expareja, delitos contra la libertad sexual fuera del ámbito familiar y otros delitos fuera del ámbito familiar.
- Los datos muestran también una tendencia al alza en el número de denuncias y, en consecuencia:
 - En los últimos 5 años, ha crecido en un 32,4% el número de menores víctimas de violencia identificadas desde el ámbito policial.
 - En 2020, un año marcado por los efectos de la pandemia de la Covid-19 en el que muchos casos pudieron quedar ocultos, también creció un 2,2% en comparación con el año anterior.
- Teniendo en cuenta que la población infantil y adolescente en la CAE ascendía a 340.553 personas en 2020, los casos registrados suponen una incidencia del 0,4%.
- Por sexo, se registran más casos de menores de sexo femenino que masculino. Concretamente, en 2020, las víctimas de sexo femenino supusieron el 54% del total.
- Por edad, la mayor parte de los casos registrados corresponden a adolescentes de entre 14 y 17 años (47,84%).
- No obstante, se aprecia que cada vez es mayor el número de casos de menores de 10 años que llegan a conocimiento de la policía.
 - En 2020 suponen el 26,87% del total.
 - En 2016 suponían un 20,8%.
- En relación con el tipo y la forma de violencia, cabe señalar que la **violencia intrafamiliar es la más habitual**: supone un 45,5% del total de casos registrados. Además, es la que más ha crecido desde 2016, con un incremento de un 69%.
- En este periodo, también han experimentado un incremento importante los casos de violencia hacia niñas por parte de sus parejas o exparejas (25%) y los casos de violencia sexual (24,2%).

5.5.– Esta brecha entre los datos de incidencia registrados por la Ertzaintza y las estimaciones de los estudios de prevalencia se explica porque buena parte de esta violencia no se denuncia ni se registra en ningún sitio. Queda oculta, por las siguientes razones:

¹² Fuente: STOLTENBORGH, M., BAKERMANS-KRANENBURG, M., ALINK, L. Y VAN IJZENDOORN, M., 2015. The prevalence of child maltreatment across the globe: Review of a series of meta-analyses. *Child Abuse Review*. York: Child Abuse Review, nº 24.

¹³ Fuente: BLASCO DEL MORAL, C. *Más me duele a mí. La violencia que se ejerce en casa*. Madrid: Save The Children, 2018.

¹⁴ Fuente: Departamento de Seguridad de Gobierno Vasco. División de Estudios y Análisis.

- A edades muy tempranas se carece de la capacidad de denunciar, o de los canales de denuncia adaptados, accesibles y confidenciales.
- Muchas personas menores de edad tienen miedo a sufrir represalias.
- No siempre son capaces de diferenciar lo que es violencia de lo que no.
- Existe un fuerte estigma social asociado a la denuncia de la violencia, etc.¹⁵

De acuerdo con los datos procedentes del Ministerio de Interior:

- En el año 2017, hubo 9417 menores víctimas de malos tratos y contra la libertad e indemnidad sexual, de los cuales 6723 fueron niñas y 2692 niños.

Según datos proporcionados por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030:

- En el año 2020 se presentaron 35.778 denuncias que tenían como víctima a una niña, niño o adolescente. De ellas:
 - 5.685 denuncias por delitos contra la libertad sexual.
 - 5.851 denuncias por violencia en el ámbito familiar, siendo las más afectadas las adolescentes entre 14 a 17 años.
- Por otro lado, el RUMI registró en 2019 un total de 15.365 notificaciones de maltrato (1.412 de abuso sexual, 5.952 de maltrato emocional, 3.654 por maltrato físico y 8.755 por negligencia).

6.– Como complemento a los datos anteriores, los datos recogidos por el Servicio de atención a la infancia y la adolescencia de Gobierno Vasco «Zeuk Esan», el cual ofrece orientación, asesoramiento e información a quienes tienen algún problema o preocupación en relación con situaciones de violencia hacia personas menores de edad, reflejan un aumento significativo de casos atendidos.

- En 2020 se ha producido un incremento de llamadas recibidas del 23,5% con respecto al año 2018¹⁶.
- Y en el pasado año, 2021, ha habido 1228 contactos, lo que supone un crecimiento del 45,67%.

7.– En cualquier caso, las cifras apuntadas suponen sólo una pequeña muestra de las reales, con las graves consecuencias que acarrea para las víctimas y para el conjunto de la sociedad.

8.– En el plano de las situaciones de desprotección:

8.1.– El volumen de nuevos casos de personas menores de edad en situación de riesgo leve y moderada atendidos desde los servicios sociales municipales de los Ayuntamientos capital de cada uno de los Territorios Históricos responde, en el caso de Bilbao y Donostia, a un aumento de un 22% entre el periodo comprendido entre 2016 y 2019; y en Vitoria-Gasteiz el total de casos ha aumentado un 13% en ese mismo periodo¹⁷.

¹⁵ Una adecuada interpretación de los datos pasa por tener presente este hecho, lo que significa considerar que un bajo número de denuncias no indica necesariamente que haya bajos niveles de maltrato, y un aumento de las denuncias no implica en todo caso un aumento de casos, sino que ante una mayor concienciación se puede estar produciendo un aumento de notificación de estos. Así mismo, no todos los tipos de violencia han recibido la misma atención por parte de las y los investigadores, de modo que el volumen y calidad de información disponible en relación con unas formas de violencia y otras es desigual. Con todo, el acercamiento a este fenómeno requiere cruzar informaciones de fuentes distintas que puedan compensar estas limitaciones.

¹⁶ Fuente: Dirección de Familias e Infancia, Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Gobierno Vasco. 2021.

¹⁷ Fuente: Memorias de las Áreas Municipales.

8.2.– El número de nuevos expedientes de protección iniciados por los servicios sociales territoriales de atención y protección a la infancia y adolescencia, con motivo de una situación de riesgo de gravedad elevada, también ha aumentado en los últimos años, especialmente en los Territorios Histórico de Bizkaia y Álava.

En el caso de la Diputación Foral de Bizkaia el número de expedientes ha aumentado un 24,1% en el periodo comprendido entre 2016 y 2019, y en la Diputación Foral de Álava el porcentaje se ha incrementado hasta el 31,7%. Por el contrario, en la Diputación Foral de Gipuzkoa se ha reducido ligeramente, con un 5,6% de casos atendidos.

Las tres Diputaciones Forales, en su conjunto, en el año 2019¹⁸ sumaron 2.714 nuevos expedientes de protección de menores.

8.3.– Centrándonos en las medidas de asunción de la guarda y la tutela por las Diputaciones Forales, en los últimos años se ha experimentado un notable incremento del número de personas menores de edad en dicha situación. En parte, ha contribuido a dicho incremento la presencia, cada vez más creciente, de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o sin referentes familiares originarios de países extracomunitarios. Así, a 31 de diciembre de 2019 había en la CAPV un total de 3.745 personas menores de 18 años bajo medidas de protección (guarda o tutela); y, de todas ellas, un 16,9%, aproximadamente, representa a dicho grupo de menores, esto es, 636¹⁹.

8.4.– Como complemento, cabe añadir que en el año 2021 se tramitaron por el Gobierno Vasco sendos convenios por los que se formalizan los Protocolos General de Actuación entre la Comunidad Autónoma de Canarias, en un caso, y la Ciudad Autónoma de Ceuta, en otro caso, y la CAPV, a través del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, en su calidad de entidades públicas de protección de menores, para la coordinación de las actuaciones referidas al traslado interterritorial y la protección de personas menores de edad migrantes no acompañadas.

A través de los mismos, se trasladan al territorio de la CAPV un total de 23 personas menores migrantes no acompañadas (15 procedentes de la Comunidad Autónoma de Canarias y 8 procedentes de la Ciudad Autónoma de Ceuta), distribuyéndose de la siguiente forma:

- 3 al Territorio Histórico de Álava.
- 11 al Territorio Histórico de Bizkaia.
- 9 al Territorio Histórico de Gipuzkoa.

9.– Por último, en el caso de la atención socioeducativa a personas menores de edad en conflicto con la ley penal, en el año 2019 un total de 541 adolescentes entre 14 y 18 años fueron condenados por algún delito²⁰. En el mismo año, y de acuerdo con los datos facilitados por las Fiscalías Provinciales, el Territorio Histórico de Bizkaia concentró el 63,8% del total de los delitos graves, seguido del Territorio Histórico Gipuzkoa (27,6%) y el Territorio Histórico Álava (8,6%).

Entre los distintos delitos indicados destaca la denominada «violencia filio-parental». Así, en el año 2019 la Fiscalía de Menores del País Vasco abrió 247 expedientes a personas menores de edad por violencia doméstica²¹, un 55,3% más que en el año 2016.

¹⁸ Último año comparable en términos homogéneos, por ser el año previo al inicio de la pandemia.

¹⁹ Fuente: Memorias de los departamentos de cada una de las Diputaciones Forales a las que están adscritos los servicios sociales territoriales de atención y protección a la infancia y adolescencia.

²⁰ Fuente: INE del Registro Central de Sentencias de Responsabilidad Penal de los Menores.

²¹ Fuente: Fiscalía Provincial de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava. Memorias y Estadísticas.

10.- Como se observa, la tipología de formas de violencia es muy variada y heterogénea, al igual que los daños que derivan de la misma. Así, aunque varias personas menores de edad puedan ser víctimas de un mismo tipo de violencia, no todas presentan los mismos síntomas, o los manifiestan en un mismo momento. En todo caso, la violencia siempre tiene consecuencias muy negativas en ellas y en su desarrollo futuro en todos los ámbitos: físico, emocional, cognitivo o social.

11.- En este contexto, la promulgación del «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia» supone un impulso muy importante para asegurar las condiciones necesarias para hacer efectivos los derechos de las personas menores de edad (en especial, el derecho a la integridad, física y psicológica) y contribuir al libre desarrollo de su personalidad, así como a su desarrollo holístico, armónico y pleno, en todos los ámbitos de su vida.

12.- Y, consiguientemente con ello, comporta un importante avance en la protección de los derechos de las personas menores de edad, que viene a completar indudablemente el marco legislativo estatal en la materia.

B) DATOS CUALITATIVOS.

1.- La LIA aglutina en un mismo texto articulado el conjunto de derechos básicos que otros instrumentos normativos –de carácter internacional, estatal o autonómico– reconocen en favor de los niños, las niñas y adolescentes.

Tomando como de referencia esta situación de partida, el «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia» avanza en el desarrollo del marco jurídico regulador de los derechos reconocidos a las personas menores de edad, en su condición de sujetos titulares de derechos y no sólo como sujetos merecedores de protección.

Esta nueva regulación implica, de acuerdo con el nuevo ordenamiento jurídico estatal aplicable en la materia²²:

De un lado, y con carácter general, profundizar en la formulación normativa que define el contenido sustantivo de los derechos que se fundamentan en la CDN. En este sentido, se destacan y describen los distintos aspectos o elementos que identifican o sobre los que se construyen estos derechos, de acuerdo con el espíritu y los objetivos que se desprenden de la propia CDN, así como de las directrices recogidas en las Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño.

A mayor abundamiento, en ocasiones, la estrecha vinculación entre varios de los derechos que se derivan de la CDN ha dado lugar al surgimiento y reconocimiento de derechos específicos, con un contenido diferenciado a aquellos que le sirven de fundamento. Y, en iguales términos, la relevancia de algunos de los aspectos o elementos que sirven de base a la construcción de un derecho, ha requerido su desarrollo como derecho autónomo, en orden a poder asegurar el pleno ejercicio de aquél del que trae causa (por ejemplo, el derecho de participación).

De otro lado, y con carácter particular, desde la perspectiva de las necesidades de la infancia y la adolescencia que se pretenden garantizar o satisfacer con los distintos

²² Fundamentalmente, la 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, en la redacción dada por la Ley Orgánica, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, además de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; la propia Ley Orgánica 8/2021 citada; y, el Código Civil.

derechos que se les reconocen (o, por la aplicación de alguno de los aspectos o elementos que son su razón de ser), se crean o desarrollan derechos específicos para determinados grupos de niños, niñas o adolescentes, y que tienen como finalidad:

- Atender a las circunstancias y condiciones concretas que les individualizan.
- En coherencia con ello, dar respuesta a sus necesidades específicas (por ejemplo, menores con necesidades de atención temprana, víctimas de violencia, en situación de desprotección, en acogimiento familiar o residencial, en conflicto con la ley penal, menores adoptados...).

2.- Siguiendo la misma línea anterior, la LIA acoge la generalización de la primacía del interés superior de la persona menor de edad y la protección de sus derechos en orden a garantizar su desarrollo, como principio inspirador básico de todas las decisiones y actuaciones, públicas o privadas, que guarden relación con ella.

Por su parte, el anteproyecto de ley, en coherencia con los criterios de interpretación que se establecen en la Observación General núm. 14 del Comité de Derechos del Niño, y de conformidad con el contenido del artículo 2 de la LOPJM²³, consagra de forma expresa, con la condición de derecho, la prevalencia del interés superior del niño, la niña o adolescente.

Así, se eleva este concepto a la categoría suprema de los derechos de la infancia y la adolescencia, en el sentido de que todos los derechos que ostentan los niños, las niñas y adolescentes deben ser considerados, valorados e interpretados, en todos los casos, y sin excepción, conforme al contenido que lo describe. Y ello sin perjuicio de que también sea un principio rector de la actuación de todos los poderes públicos en relación con las infancia y la adolescencia y una norma de procedimiento (administrativo, judicial o legislativo), operando en ambos casos de forma transversal.

3.- La LIA insiste, respecto de los ámbitos de aplicación de la ley en los que incide, en la obligación de **colaboración interinstitucional** que se impone a los organismos, entidades e instituciones públicas y privadas, a fin de proporcionar a la población infantil y juvenil una atención coherente y organizada, que no sólo facilite la detección de situaciones de desprotección, sino que también permita intervenciones más eficaces y más acordes con una utilización racional de los recursos.

Por contraposición, el anteproyecto de ley tiene como uno de sus objetivos concretos «Determinar las acciones que, desde un enfoque de corresponsabilidad, deben desarrollar los poderes públicos en los diferentes ámbitos sectoriales de la acción pública», con el fin de garantizar a todos los niños, las niñas y adolescentes que residan o se encuentren en el territorio de la CAPV el ejercicio de los derechos y libertades que les reconoce el ordenamiento jurídico.

En coherencia con ello, en el propio articulado del texto legal, se aborda el aspecto de la corresponsabilidad (artículo 5). A este respecto, destaca el párrafo primero del artículo 5, en virtud del cual se atribuye este deber de corresponsabilidad no solo a las administraciones públicas, sino a todos los poderes públicos, a las entidades privadas (ya sean de iniciativa social o mercantil), a las familias y también a las propias personas menores de edad:

²³ La modificación de la redacción de este precepto, operada en virtud de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, incorpora tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como los criterios de la Observación General núm. 14, de 29 de mayo de 2013, del Comité de Derechos del Niño, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial

«Las actuaciones de promoción, prevención, atención y protección orientadas a garantizar el bienestar de la infancia y de la adolescencia, el ejercicio efectivo de sus derechos y la asunción de sus deberes y responsabilidades se enmarcan en un enfoque de corresponsabilidad que afecta a los propios niños, niñas y adolescentes, a sus familias, a los poderes públicos, al sector privado, en especial, a las entidades del tercer sector social, y a la sociedad en su conjunto».

Este enfoque atribuye la consideración de **responsabilidad colectiva** (social e institucional) a la obligatoriedad de garantizar el bienestar de la infancia y de la adolescencia, el ejercicio efectivo de sus derechos y también la asunción de sus deberes y responsabilidades.

Con fundamento en esa responsabilidad colectiva, se distingue un doble deber de comunicación de una posible situación de violencia ejercida sobre un niño, niña o adolescente, o, en su caso, de una posible situación de desprotección.

- Un **deber de comunicación** exigible, con carácter **general**, a toda la ciudadanía, en su conjunto, a quien se hace copartícipe y corresponsable de la protección de las personas menores de edad.
- Un **deber de comunicación cualificado**, que afecta específicamente a aquellas personas o colectivos que, por razón de su cargo, profesión o funciones, oficio o actividad, tuvieran conocimiento de una situación de violencia ejercida sobre una persona menor de edad o de una posible situación de desprotección de esta última. Se trata, en este caso, de un deber de comunicación reforzado, atendiendo precisamente a la posición que ocupan de garantes del bienestar y protección de la infancia y adolescencia, de sus derechos e intereses.

4.- La LIA enfoca su contenido a la intervención con las personas menores de edad en situación de desprotección o en conflicto con la ley penal. Desde esa premisa, sus ejes de atención se circunscriben:

- A la **acción protectora** de los derechos de la infancia y la adolescencia en **situación de riesgo o desamparo** que corresponde llevar a cabo a los servicios sociales municipales y los servicios territoriales de protección a la infancia y la adolescencia.
- A la **atención socioeducativa a adolescentes en conflicto con la ley penal**, cuyo ejercicio se atribuye al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de justicia.

En ambos casos, y desde una **vertiente objetiva**, la intervención mencionada se sitúa en el marco de la acción protectora. Por tanto, no aborda la LIA la acción preventiva ni contempla mecanismos de detección precoz, con el fin de potenciar los factores de protección, o, en su caso, controlar, mitigar o reducir circunstancias, condiciones y factores de riesgo –ya sean sociales, económicos, familiares o personales–, de tal forma que ayuden a evitar así que aparezcan o surjan amenazas, conductas, contextos o situaciones negativas que impliquen, precisamente, el despliegue de la acción protectora.

Desde la **vertiente subjetiva**, únicamente se centra en las personas menores de edad en situación de desprotección o en conflicto con la ley penal, sin atender a las necesidades particulares que pueden presentar otros grupos de la población infantil y adolescente, a causa de contextos de violencia que les impiden un ejercicio pleno y adecuado de sus derechos, o la concurrencia en ellas de determinadas circunstancias, condiciones o

factores que les dificultan u obstaculizan su desarrollo sano, integral, pleno y armónico, y que, en uno u otro caso, resultan potencialmente perjudiciales para su bienestar.

Centrándonos en el anteproyecto de ley, su contenido gira en torno a la acción de promoción de cada uno de los derechos que se reconocen, la acción preventiva y la acción de protección, complementada esta última desde la vertiente reparadora, proyectada sobre el conjunto de la población infantil y adolescente.

Esto es, sobre los grupos de niños, niñas o adolescentes víctimas de violencia o en situación de desprotección, pero también respecto de quienes están expuestos a situaciones perjudiciales para el ejercicio de sus derechos que no están asociadas a situaciones de violencia o de desprotección; y, por supuesto, de las personas menores de edad en conflicto con la ley penal, y también de los niños, las niñas o adolescentes menores de 14 años que sin ser responsables con arreglo a la LORPM, sean autoras de hechos tipificados penalmente.

En suma, los ejes de actuación sobre los que se articula el conjunto de las intervenciones previstas en el anteproyecto de ley se traducen en las siguientes:

- La promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia, del ejercicio efectivo de sus derechos, y de la asunción de sus deberes.
- La prevención, detección y atención a situaciones perjudiciales para la salud, el desarrollo educativo, el bienestar material y la inclusión social de los niños, las niñas y adolescentes.
- La prevención, detección, protección y, en su caso, recuperación integral en situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes.
- La prevención, detección y protección en situaciones de vulnerabilidad a la desprotección y en situaciones de desprotección –ya sean de riesgo o de desamparo–, y, en su caso, y, en su caso, la recuperación integral de los niños, las niñas y adolescentes en dichas situaciones.
- La prevención y la atención socioeducativa con niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal.

En coherencia con ello, el anteproyecto de ley acoge el principio de transversalidad de la infancia, en cuyo marco se propugna la incorporación, en todas las políticas públicas, de un enfoque de promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia, y de prevención, atención y protección frente a situaciones susceptibles de perjudicarlos o vulnerarlos. De tal forma que, en el diseño, la planificación y la implementación de estas políticas se tomen en consideración, de forma sistemática, las repercusiones que las decisiones adoptadas en distintos ámbitos sectoriales pueden tener en la infancia y la adolescencia, buscando sinergias y evitando impactos negativos.

Y, asimismo, enlaza la implementación de dicho principio con el enfoque de corresponsabilidad de todas las administraciones públicas anteriormente mencionado.

5.– Por lo que se refiere específicamente a la acción protectora de las administraciones públicas antes las situaciones de riesgo y de desamparo que se enmarcan dentro de la tipología de desprotección, el texto normativo que se propone profundiza en la regulación de ambas situaciones, desde una doble vertiente material y procedimental:

5.1.– En su **vertiente material**: Define, de forma más precisa, los conceptos de riesgo y desamparo. En este sentido, identifica y describe los distintos aspectos o elementos básicos que conforman dichos conceptos; focaliza los ámbitos sobre los que se proyectan; concreta las condiciones que deben darse para su determinación; y, especifica los indicadores determinantes de la posible existencia de las situaciones de riesgo o

desamparo. Establece y regula la tipología de supuestos de guarda de las personas menores de edad en situación de desprotección; etc.

5.2.- En su vertiente procedimental: Establece la tipología de expedientes administrativos de protección. Determina la obligatoriedad de declarar tanto la situación de riesgo como de desamparo. Desarrolla procedimientos diferenciados por razón de la situación concreta (riesgo o desamparo) de que se trate. Concreta las formas de iniciación y terminación de los procedimientos (ordinario y de urgencia). Dota de mayor concreción a los trámites que articulan el procedimiento, precisando su contenido y los plazos de ejecución. Concreta los supuestos que fundamentan la tramitación de un procedimiento de urgencia. Desarrolla más pormenorizadamente el procedimiento de asunción y ejercicio de la guarda. Define las actuaciones a seguir y la posibilidad de adoptar medidas cautelares de protección en contextos de crisis humanitarias, etc.

En definitiva, refuerza la seguridad jurídica y salvaguarda, en mayor medida, los derechos de las distintas personas interesadas o afectadas, en especial, de los niños, las niñas y adolescentes en situación de desprotección (riesgo o desamparo).

6.- El resultado final se traduce en una ley integral en el ámbito de la infancia y la adolescencia, en la que se acoge una regulación sistemática, ordenada, homogénea, coherente y actualizada que tiene por objeto consagrar el marco jurídico de los derechos de la infancia y la adolescencia, en orden a asegurar: su bienestar y el libre desarrollo de su personalidad, en todos los ámbitos de su vida; el ejercicio efectivo de sus derechos; y, la asunción de sus deberes.

Sobre la base de ese triple presupuesto, el texto articulado que ahora nos ocupa no se limita a formular el contenido sustantivo de los derechos que reconoce. A tal efecto, establece las condiciones necesarias para asegurar el real y pleno ejercicio de estos derechos, y dispone los mecanismos dirigidos a evitar, compensar, eliminar o superar las circunstancias o factores que pudieran perjudicar el ejercicio holístico de cualquier derecho o conllevar su vulneración. En este último caso, contempla también la recuperación integral, y, a tal fin, habilita las actuaciones dirigidas a la reparación del daño que hayan podido sufrir la persona menor de edad o a la restitución de los derechos que le hayan sido vulnerados, a causa de una situación de violencia, desprotección o vulnerabilidad a la desprotección.

7.- Como resumen, se detallan debajo las **diferencias entre la situación de partida** que supone la regulación contenida en la **LIA** y la **situación previsible** que conllevaría la aplicación de los principales cambios que se recoge en la **iniciativa legislativa proyectada**:

LEY 3/2005, DE 18 DE FEBRERO, DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA	ANTEPROYECTO DE LEY DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA
Contenido anterior a la revisión de la LOPJM, operada en el año 2015, y a la aprobación de la LOPIVI.	Actualización y adecuación de su contenido a la legislación estatal en la materia (normas básicas de la LOPJM y la LOPIVI)
Marco único de derechos de la infancia y la adolescencia:	Regulación sustantiva más pormenorizada del contenido jurídico de los derechos, así como de las normas que describen los aspectos o elementos que los identifican.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la defensa de sus derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instrumentos jurídicos de reconocimiento de derechos de los niños, las niñas y adolescentes. ▪ Medidas para garantizar el ejercicio de los derechos.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la prevalencia del interés superior del niño, la niña o adolescente.



<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a ser oído. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a ser oída y escuchada.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derechos básicos y libertades públicas: <ul style="list-style-type: none"> – Derecho a la vida, a la integridad física y psíquica y al buen trato.
<ul style="list-style-type: none"> – Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen. 	<ul style="list-style-type: none"> – Derecho al honor, a la dignidad, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
<ul style="list-style-type: none"> – Derecho a la identidad. 	<ul style="list-style-type: none"> – Derecho a la identidad.
<ul style="list-style-type: none"> – Derecho a la libertad ideológica. 	<ul style="list-style-type: none"> – Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.
<ul style="list-style-type: none"> – Derecho a la libertad de expresión. 	<ul style="list-style-type: none"> – Derecho a la libertad de expresión.
<ul style="list-style-type: none"> – Derecho de participación, asociación y reunión 	<ul style="list-style-type: none"> – Derecho de asociación. – Derecho de reunión.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho de participación, asociación y reunión. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la participación.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la crianza, a la convivencia y a las relaciones familiares.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a decidir sobre la maternidad.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la integración y a la protección social. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a un nivel básico de bienestar material y a la inclusión social.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la promoción y a la protección de la salud. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la salud.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la educación y a la enseñanza. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la educación.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la cultura. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la cultura.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho al juego y al deporte. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho al juego y al ocio. ▪ Derecho a la actividad física y al deporte.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho al medio ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a un medio ambiente saludable.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a conocer y a participar en el entorno. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a un entorno seguro.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derechos en el medio laboral.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derechos como personas consumidoras y usuarias.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la información. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la información y al uso de las tecnologías de la relación, la información y la comunicación.
Interés superior de los niños, niñas y adolescentes:	Prevalencia del interés superior del niño, la niña o adolescente
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principio inspirador básico 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Categoría de derecho.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concepto jurídico indeterminado. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concepto jurídico determinado.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Triple dimensión de derecho sustantivo, principio general de carácter interpretativo y norma de procedimiento.
Ausencia de derechos específicos atendiendo a la persona menor de edad titular de los mismos.	Derechos específicos para determinados grupos de niños, niñas o adolescentes:
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a una atención integral y acceso preferente a servicios.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a la asistencia jurídica gratuita de los niños, las niñas y adolescentes víctimas de violencia.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derechos de las personas menores de edad en acogimiento.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceso preferente a servicios de los niños, las niñas y adolescentes sujetos a una medida de protección
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho a conocer los datos sobre los orígenes biológicos.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derechos y deberes de las personas adolescentes en los centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo.
Colaboración interinstitucional.	Corresponsabilidad: afecta a los propios niños, niñas y adolescentes, a sus familias, a los poderes públicos, al sector privado, en especial, a las entidades del tercer sector social, y a la sociedad en su conjunto.
Obligaciones de las autoridades y de los ciudadanos.	Deber de comunicación dual:
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deber de comunicación de la ciudadanía.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deber de comunicación cualificado: personas



	que por razón de su cargo, profesión o funciones, oficio o actividad, mantengan contacto habitual con personas menores de edad.
1 eje básico de acción pública: acción protectora.	3 ámbitos de acción pública: promoción, prevención y detección precoz, y protección, unida a la reparación integral.
Ejes de intervención de la acción protectora:	Ejes de intervención de la triple acción pública:
	<ul style="list-style-type: none"> La promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia, del ejercicio efectivo de sus derechos, y de la asunción de sus deberes.
	<ul style="list-style-type: none"> La prevención, detección y atención a situaciones perjudiciales para la salud, el desarrollo educativo, el bienestar material y la inclusión social de los niños, las niñas y adolescentes.
	<ul style="list-style-type: none"> La prevención, detección, protección y, en su caso, recuperación integral en situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes.
<ul style="list-style-type: none"> Atención y protección de los niños, las niñas y adolescentes en situación de riesgo o desamparo. 	<ul style="list-style-type: none"> La prevención, detección y protección en situaciones de vulnerabilidad a la desprotección y en situaciones de desprotección –ya sean de riesgo o de desamparo–, y, en su caso, y, en su caso, la recuperación integral de los niños, las niñas y adolescentes en dichas situaciones.
<ul style="list-style-type: none"> La atención socioeducativa con niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal. 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de Justicia Juvenil: La prevención y la atención socioeducativa con niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal. Servicios sociales: La detección e intervención ante situaciones de violencia contra la infancia y la adolescencia cometidas por menores de catorce años en conflicto con la ley penal.
Prevención: menciones genéricas en el marco del derecho a la promoción y a la protección de la salud y del derecho a la educación y a la enseñanza	Doble estrategia de prevención:
	<ul style="list-style-type: none"> Potenciar los factores de protección; se trata de medidas directamente vinculadas a las estrategias de promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia. Controlar, mitigar o reducir circunstancias, condiciones y factores de riesgo (sociales, económicos, familiares o personales).
Acción protectora de las administraciones públicas:	Acción protectora de las administraciones públicas:
1. Situación de riesgo:	1. Situación de riesgo:
<ul style="list-style-type: none"> Concepto: definición. 	<ul style="list-style-type: none"> Concepto: <ul style="list-style-type: none"> Definición e identificación de elementos. Contextos determinantes: ámbitos familia y dificultad social. Indicadores de riesgo.
<ul style="list-style-type: none"> Pautas de actuación entre servicios sociales municipales y territoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> Pautas de actuación entre servicios sociales municipales y territoriales. Solución de las discrepancias en la valoración. Obligatoriedad de declarar el riesgo: supuestos. Procedimiento de declaración de riesgo.
2. Situación de desamparo:	2. Situación de desamparo:
<ul style="list-style-type: none"> Concepto: definición. 	<ul style="list-style-type: none"> Concepto: <ul style="list-style-type: none"> Definición. Indicadores de desamparo.
<ul style="list-style-type: none"> Procedimiento ordinario. 	<ul style="list-style-type: none"> Procedimiento ordinario: estructuración de los trámites, concreción de su contenido y de los plazos de ejecución.
<ul style="list-style-type: none"> Procedimiento de urgencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Procedimiento de urgencia: supuestos habilitantes.
Asunción y ejercicio de la guarda .	Asunción y ejercicio de la guarda .
<ul style="list-style-type: none"> Ejercicio de la tutela 	<ul style="list-style-type: none"> Ejercicio de la tutela

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Guarda voluntaria (temporal) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Guarda voluntaria (máximo de dos años, con posibilidad de prórroga, excepcionalmente).
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Guarda por resolución judicial.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Guarda provisional en cumplimiento de la atención inmediata.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atención en contextos de crisis humanitaria: delegación cautelar de la guarda.

III.4.- IDENTIFICACIÓN DE LOS ASPECTOS CONCRETOS DEL PROYECTO NORMATIVO SUSCEPTIBLES DE TENER IMPACTO EN LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.

Seguidamente, y de forma sintética, se destacan aquellos **aspectos del «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia»** que, desde su **dimensión material**, son susceptibles de producir un mayor impacto en los derechos de las personas menores de edad, y de **mejorar la situación de las personas menores de edad**.

1º Evaluación de impacto normativo sobre la infancia y la adolescencia.

1.- Se establece, con carácter general para todas las administraciones públicas vascas, la obligación de realizar, antes de acometer la elaboración de una disposición normativa de carácter general, la evaluación específica de impacto de la normativa proyectada sobre la infancia y la adolescencia.

2.- Esta obligación de realizar la evaluación de impacto se manifiesta en un sentido formal y material. Por tanto, la conjunción de esta doble obligación implica que la suficiente garantía formal de observancia del mandato de realizar una evaluación no puede limitarse a la mera expresión o conclusión de calificar la iniciativa legislativa o reglamentaria –con distintas expresiones literarias o de estilo totalmente huecas o vacías– como carente de impacto (ausencia de impacto, sin impacto, impacto nulo...), dado que dicha expresión formal no supone, por sí misma, ninguna garantía material de cumplimiento suficiente de las tareas de análisis y contraste que conlleva toda evaluación.

3.- En suma, no se trata sólo de cumplimentar el trámite, sino de ejecutarlo de manera plena, dotándole de coherencia y contenido material adecuado y suficiente. En este sentido, el contenido que se refleje en la evaluación deberá estar sustentado en la realización de una previa labor de análisis de impacto real y riguroso de la situación de partida, de los efectos que derivan de la iniciativa y de su incidencia efectiva en la infancia y la adolescencia: ya sea en un subgrupo de niños, niñas y adolescentes individualmente considerados (en atención a las características que los identifican e individualizan como colectivo autónomo dentro del general que abarca a todas las personas menores de edad) o en un colectivo determinado de los anteriores (por razón de una franja de edad o circunstancias personales, familiares, sociales o educativas), ya sea en el grupo social que conforman las personas menores de edad en su conjunto.

4.- Desde esa perspectiva, un aspecto positivo a destacar es que se distinguen dos fases diferenciadas en el marco de la evaluación:

- Una **evaluación previa**, por parte del **órgano administrativo** que promueva la elaboración de la disposición normativa de carácter general, y que deberá realizarse desde una perspectiva de derechos de la infancia y la adolescencia.
- Un **informe** acerca de la **evaluación previa**, a cargo del **Observatorio de la Infancia y la Adolescencia**, con el objetivo doble de verificar:

- De un lado, la correcta aplicación de la obligación de realizar la evaluación previa arriba aludida.
- De otro lado, si procede, realizar propuestas de mejora que ayuden o contribuyan a eliminar, minimizar o reducir las repercusiones que las decisiones adoptadas en el ámbito sectorial de que se trate puedan tener en la infancia y la adolescencia, buscando sinergias y evitando impactos negativos en el disfrute o el ejercicio de sus derechos.

5.- Sin duda alguna, este sistema de evaluación permitirá, que se acometa un análisis real del eventual impacto que se derive del contenido de la norma proyectada. Y posibilitará, a la vista del mismo, poder concluir si afecta a los derechos de la infancia y la adolescencia y a la satisfacción de sus necesidades, o si, por el contrario, perjudica dicho objetivo y exige adoptar medidas compensatorias o correctoras.

6.- Alternativamente, evitará que la realización de las evaluaciones de impacto normativo se traduzca en un mero trámite burocrático carente de cualquier justificación y motivación, en base al cual el órgano promotor de la iniciativa normativa (salvo que sea evidente la existencia de impacto) se limite a dar un cumplimiento formal a dicha obligación, sobre la base de contenidos estandarizados, previamente tipificados:

- Que no permiten apreciar los efectos de la iniciativa en los derechos de las personas menores de edad y la satisfacción de sus necesidades.
- Que no posibilitan realizar observaciones, propuestas o recomendaciones de mejora en relación a la aplicación de la norma y a los resultados cuya consecución se pretende, dirigidas a la reducción del impacto estimado, o, cuando este fuese positivo, a reforzarlo.
- Que, en suma, vacían de contenido sustantivo la obligación que se establece.

7.- Como conclusión, el mandato que se dirige al Gobierno Vasco de aprobar normas o directrices en las que se indiquen las pautas que se deberán seguir para la realización de la evaluación de impacto en la infancia y la adolescencia y, en su caso, las normas que quedan exentas de la necesidad de hacer dicha evaluación de impacto:

- Facilitará la elaboración de estas evaluaciones.
- Contribuirá a su configuración como un instrumento eficaz de garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Ayudará a mejorar la calidad técnica de las normas y promoverá la mejor consecución de sus objetivos.

2º Interés superior de la persona menor de edad.

1.- De acuerdo con las directrices recogidas en la Observación General núm. 14, de 29 de mayo de 2013, del Comité de Derechos del Niño, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, y que se consagra en el artículo 3.1 de la CDN, el contenido de este concepto se define desde una triple dimensión:

- Es un derecho sustantivo, en el sentido de que la persona menor de edad tiene derecho a que, cuando se adopte una medida que le concierna, sus mejores intereses hayan sido evaluados y, en el caso de que haya otros intereses en presencia, se hayan ponderado a la hora de llegar a una solución.
- Es un principio general de carácter interpretativo, de manera que si una disposición jurídica puede ser interpretada en más de una forma se debe optar por la interpretación que mejor responda a los intereses del menor.
- Es una norma de procedimiento.

2.- Estas tres dimensiones, ya sea de forma aislada, ya sean interpretadas en su conjunto, tienen una misma finalidad: asegurar el respeto completo y efectivo de todos los derechos de la persona menor de edad, así como su desarrollo integral.

3.- Congruentemente con dicho planteamiento, en la propuesta legislativa se eleva a la categoría de derecho, de forma expresa, la prevalencia del interés superior del niño, la niña o adolescente. Este derecho se presenta como el derecho supremo de la infancia y la adolescencia, esto es, es el prisma que servirá de fundamento para la interpretación de los restantes derechos que ostentan las personas menores de edad; derechos estos que se reconocen y regulan en esta misma propuesta.

4.- Al margen de lo anterior, se introduce el principio del interés superior del niño, la niña o adolescente de forma transversal en todo el texto articulado. De tal forma que en el conjunto de las actuaciones y resoluciones que se deriven de los procedimientos que afecten a las personas menores de edad o en los que éstas sean interesadas, se tendrá que haber analizado y valorado, con carácter previo a su ejecución o adopción, cuál es su interés superior en cada caso individual.

3º Derecho de participación.

1.- La CDN no recoge, de forma expresa, un derecho a la participación de la infancia y la adolescencia. Si bien, su contenido se deduce y cabe enmarcarlo dentro de su artículo 12.

2.- A raíz de ello, el Comité de Derechos del Niño público en el año 2009 la Observación General núm. 12, sobre el derecho del niño a ser escuchado.

3.- El objeto de esta Observación General es facilitar una mejor comprensión de las implicaciones que conlleva la correcta aplicación del artículo 12 de la CDN, y de los derechos que dimanan del mismo. El resultado final traduce el contenido global del citado artículo en un derecho conceptualizado como «participación»; término este que no incluye el precepto de forma específica.

4.- A este respecto, recuerda que el citado precepto se considera uno de los cuatro principios generales de la CDN, junto con el derecho a la no discriminación, el derecho a la vida y el desarrollo y la consideración primordial del interés superior de la persona menor de edad, lo que pone de relieve que este artículo no solo establece un derecho en sí mismo, sino que también debe tenerse en cuenta para interpretar y hacer respetar todos los demás derechos. Además, aborda cómo se puede aplicar plenamente para todos los niños, las niñas y adolescentes el contenido del artículo 12 citado, en su doble vertiente de derecho y principio, en función de su edad y madurez, abundando en el alcance de las leyes, las políticas y las prácticas necesarias para ello.

5.- A pesar de la publicación de la Observación General, con carácter general, en los países de nuestro entorno y en nuestro propio ordenamiento jurídico, los derechos relacionados con la participación infantil todavía tienen una formulación bastante abstracta y general, que no garantizan la aplicación plena del artículo 12 de la CDN. Sin embargo, la regulación del contenido del derecho a la participación que se establece en el anteproyecto de ley que ahora nos ocupa supone un avance sustancial en la materia.

6.- En particular, se concreta y matiza su contenido, además de delimitarse su alcance; todo ello, de forma separada del derecho de la persona menor de edad a ser oída y escuchada. Esta circunstancia permite dejar patente que nos encontramos ante dos derechos independientes, al margen de que puedan presentar características comunes y de que tengan su fundamento en la íntima conexión que existe entre ambos. A mayor abundamiento, el anteproyecto de ley establece cuáles son las condiciones de promoción

del derecho de participación que deben ser implementadas por las administraciones públicas para asegurar su eficaz ejercicio.

7.- Todo ello, con el objetivo de posibilitar (que no obligar, tal y como se establece por el Comité de Derechos del Niño) a la infancia y la adolescencia expresar sus opiniones, y que exige, paralelamente para las administraciones públicas, el deber de asegurar que el niño, la niña o adolescente recibe toda la información y el asesoramiento necesarios para tomar una decisión que favorezca su interés superior.

8.- Este derecho se proyecta tanto en el ámbito familiar como público, lo que conlleva la posibilidad de participar, plenamente, tanto en la vida de la familia y de sus núcleos relacionales más cercanos como en la vida social, cultural, artística, deportiva, recreativa y política de su entorno, así como a la incorporación progresiva a la ciudadanía activa, en función de su edad y desarrollo evolutivo.

9.- Y, en cuanto a su contenido, además del contenido propio que deriva del derecho a ser oídos y escuchados (y que se concreta en la obligatoriedad de proporcionarles la información conforme a su edad, capacidad y circunstancias personales, y en un lenguaje comprensible y en formatos accesibles y adaptados), incluye el derecho a participar, directa y activamente, en la sociedad y en las políticas públicas que incidan en sus derechos y deberes, en el marco de cauces de participación infantil que les posibiliten tomar parte en la construcción y mejora de sus condiciones de vida individuales y colectivas, de la comunidad de la que forman parte o de cualquier otra cuestión que les afecte.

10.- De acuerdo con todo lo anterior, y con el fin de asegurar el ejercicio efectivo de este derecho, como hito a destacar, se contempla ex novo la creación de un órgano autonómico específico de participación de las personas menores de edad, que estará compuesto por niños, niñas y adolescentes. Este órgano es el Foro de la Infancia y la Adolescencia, y es el cauce para promover y posibilitar su participación directa en las políticas públicas con impacto en los derechos de la infancia y la adolescencia.

4º Promoción.

La regulación, dentro del marco jurídico de los derechos que ostentan los niños, las niñas y adolescentes, de un Título dedicado a la acción de promoción de los derechos, y, por ende, a establecer las condiciones necesarias y adecuadas que contribuyan al ejercicio efectivo y pleno de cada uno de los derechos consagrados en el Título II, favorecerá el desarrollo holístico de las personas menores de edad, en todos los órdenes de su vida.

5º Prevención.

1.- El impulso y la priorización de la acción preventiva –tanto respecto de situaciones que puedan condicionar o perjudicar un adecuado desarrollo (agrupadas en los bloques de la salud, la educación y al inclusión social y el bienestar material), como de situaciones vulneradoras de derechos– conjugado con el establecimiento de las acciones de detección precoz, sin duda, contribuirán a anticipar la intervención y evitar que la situación se agrave y pueda ocasionar un mayor daño o provocar consecuencias aún más negativas en la persona menor de edad afectada.

2.- En este sentido, la prioridad de las actuaciones de carácter preventivo estará dirigida:

2.1.- A potenciar los factores de protección, en estrecha conexión con las estrategias de promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia anteriormente aludidas.

2.2.– Y también, íntimamente unida con los mecanismos de detección precoz:

- A controlar, mitigar o reducir las circunstancias, las condiciones y los factores de riesgo, ya sean sociales, económicos, familiares o personales, evitando así que aparezcan o surjan amenazas, conductas, contextos o situaciones negativas que pudieran dificultar u obstaculizar el desarrollo sano, integral, pleno y armónico de los niños, las niñas y adolescentes, es decir, potencialmente perjudiciales para su bienestar.
- A limitar su gravedad o su duración en el tiempo, en caso de observarse su inicio.

6º Prevención de situaciones perjudiciales.

1.– El contenido del texto legal está orientado por un enfoque de corresponsabilidad y multisectorialidad que no se limita exclusivamente a comportamientos o contextos asociadas a situaciones de violencia o de desprotección.

2.– De acuerdo con el alcance general de ese doble enfoque, una de las novedades más interesantes a destacar dentro del anteproyecto de ley, y que comporta una importante innovación en el ordenamiento jurídico vasco, es la inclusión, entre los ejes de actuación en los que incide, de la prevención, detección y atención a situaciones perjudiciales para la salud, el desarrollo educativo, el bienestar material y la inclusión social de los niños, las niñas y adolescentes.

3.– En ese marco, establece el conjunto de políticas, estrategias y acciones que se articulan, con carácter general, desde diferentes ámbitos de actuación, y por distintos sistemas, en relación con el conjunto de la población infantil y adolescente, para evitar la aparición de contextos, situaciones o conductas que pueden dificultar o perjudicar, en particular, el adecuado desarrollo físico y psicológico –incluyendo el área emocional, cognitiva, social y afectivo-sexual–, de las niñas, niños y adolescentes; y, en caso de observarse su inicio, limitar su gravedad o su duración.

4.– De forma específica, este conjunto de actuaciones articula:

- La atención sanitaria cuando se ha diagnosticado una enfermedad o un trastorno.
- La atención educativa orientada a corregir situaciones de desescolarización, absentismo o fracaso escolar.
- La atención de los servicios sociales cuando es necesario adoptar medidas de intervención familiar en casos en los que se observa una necesidad de apoyo para la convivencia y para el ejercicio positivo de la parentalidad, sin que la situación sea de desprotección.

7º Protección contra la violencia.

1.– Centrándonos en la protección frente a cualquier forma de violencia, el presupuesto de hecho del que parte el texto legal proyectado tiene un mayor alcance que el recogido en el artículo 1.2 de la LOPIVI. De esta forma proporciona un mayor contexto y alcance de protección a las víctimas menores de edad.

2.– Así, el concepto de violencia que se recoge en el anteproyecto de ley, de acuerdo con el mencionado precepto legal, se construye sobre la base de los 4 elementos siguientes:

- En primer lugar, exige como presupuesto fáctico habilitante un comportamiento, activo o pasivo, incluida la imprudencia. Respecto de esta última, la norma no limita su alcance a una tipología concreta de negligencia, esto es, leve o grave. Por

tanto, hay que entender comprendida dentro de la misma todo comportamiento, activo o pasivo, que no comporte una actuación diligente.

- Dicho comportamiento debe implicar una vulneración en los derechos (cualquiera de los reconocidos expresamente en el Título II o en otras disposiciones específicas del texto legal, así como en normas internacionales) o en el bienestar de las personas menores de edad.
- La vulneración debe implicar un perjuicio, no resultando exigible que se materialice en un daño perfectamente identificado y evaluable. A este respecto, basta con que amenace o interfiera en el ordenado desarrollo físico, psíquico o social de la persona menor de edad.
- Es violencia la que se produce en cualquier forma y por cualquier medio de comisión, incluida la realizada a través de las tecnologías de la relación, la información y la comunicación, especialmente la violencia digital. En consecuencia, no es necesario que concurra presencia física ni medie contacto.

3.- Estos 4 elementos son los aspectos nucleares que se deducen del artículo 1.2 de la LOPIVI, los cuales se interconectan entre sí, exigiéndose la concurrencia de todos ellos para apreciar una situación de violencia.

4.- Siguiendo la línea apuntada por dichos elementos, la iniciativa legislativa refuerza el contenido del concepto de violencia, y con ello no solo intensifica la debida seguridad jurídica sino que también asegura una mayor protección a las víctimas. Así, la norma recoge los siguientes aspectos adicionales:

- En el plano subjetivo, el concepto de violencia alcanza, desde la perspectiva de la persona agresora, tanto a las **personas adultas como a las personas menores de edad**²⁴.
- En el plano temporal, se incluye tanto la violencia que es ejercida de forma **continua o habitual**, como la **esporádica**.
- Atendiendo al contexto o entorno, se deja patente que resulta **indiferente el ámbito en el que haya tenido lugar**, o si se produce **dentro o fuera del ámbito familiar**.

8º Figuras referentes de protección.

1.- El texto legal que se propone, partiendo de las previsiones básicas que se establecen en la LOPIVI, profundiza en el desarrollo las figuras referentes para la protección de la infancia y la adolescencia, a saber: la persona coordinadora de bienestar y protección en el ámbito educativo, y el delegado o la delegada de protección en el ámbito de la educación física y deportivas, así como de ocio.

2.- La regulación de orden funcional que se proyecta, acertadamente, asimila las funciones que se atribuyen a las distintas figuras, con independencia del ámbito en el que desarrollen su actividad.

3.- Consecuentemente con ello, se refuerza el deber que se les presume de velar por el bienestar de las personas menores de edad y protegerles ante cualquier amenaza o situación de violencia de la que puedan ser víctimas, resultando indiferente el entorno en el que se produzcan (educativo, deportivo o de ocio).

²⁴ Las oportunas responsabilidades que en cada caso procedan se depurarán conforme a la legislación que resulta de aplicación específica a cada colectivo.

4.- En la misma medida, se impulsa de forma más adecuada la coordinación entre los distintos agentes implicados, así como la aplicación efectiva de los mecanismos de prevención y detección puestos a su disposición.

9º Vulnerabilidad a la desprotección.

1.- Dentro del marco jurídico común que se establece en el Título VI, se aborda la prevención, detección y protección de las situaciones de vulnerabilidad a la desprotección de la infancia y la adolescencia.

2.- En este sentido, con acierto y buen criterio, y de acuerdo con los principios de buena regulación, se introduce, como novedad en el marco legislativo autonómico, una definición acerca de qué ha de entenderse por «vulnerabilidad a la desprotección», y que toma como base el contenido recogido acerca de estas situaciones en la Actualización del Instrumento BALORA.

3.- De esta forma, se reconoce la necesidad de incidir, desde el enfoque preventivo que promulga el texto, en los antecedentes²⁵ que, a la postre, pueden desembocar en una situación de riesgo, en aquellos casos en que no hayan sido atendidos de forma temprana.

4.- Al mismo tiempo, se evitar dar cabida en la ley a un concepto jurídico indeterminado que ocasione interpretaciones diversas y genere problemas de seguridad jurídica en la aplicación de la norma y la previsibilidad de sus resultados, al posibilitar conceptualizar dos situaciones aparentemente idénticas o similares de forma diferente.

5.- En esta línea, con la definición del concepto de «vulnerabilidad a la desprotección»:

5.1.- Desde el **plano objetivo**, se da **certeza a la propia norma**, a través de la descripción de los elementos que fundamentan o identifican la aparición de situación que se conceptualiza como «vulnerabilidad a la desprotección».

5.2.- Desde el **plano subjetivo**, se proporciona **confianza**:

- A las **personas profesionales** de los servicios sociales que deben aplicar la norma, y que serán conocedoras del momento en que deberán aplicarla y de los resultados que derivarán de su aplicación, cuando concurren de los elementos determinantes de una situación de vulnerabilidad a la desprotección.
- A la **propia ciudadanía** incurso en dicha situación, y que también conocerá cuál debe ser la actuación de las administraciones públicas competentes en ese caso y cuáles son los intereses legítimos que el ordenamiento jurídico debe proteger o tutelar.

10º Situaciones de riesgo.

1.- La regulación que se realiza de la situación de riesgo profundiza y desarrolla más pormenorizadamente los distintos elementos que pueden traer causa de la misma.

2.- Atendiendo al concepto de situación de riesgo definido en la normativa estatal (artículo 17 de la LOPJM²⁶), y a diferencia de lo que ocurre con la situación de desamparo, los

²⁵ Se trata de dificultades o factores personales, familiares o sociales que en el caso de no ser atendidos de forma temprana pueden ser el detonante de una situación de riesgo.

²⁶ Artículo 17.1 de la LOPJM: «Se considerará situación de riesgo aquella en la que, a causa de circunstancias, carencias o conflictos familiares, sociales o educativos, la persona menor de edad se vea perjudicada en su desarrollo».

elementos determinantes de una posible situación de riesgo no se circunscriben, única y exclusivamente, al incumplimiento o el imposible o inadecuado ejercicio de los deberes parentales o de protección establecidos legalmente con respecto a las personas menores de edad, cuando les prive de la necesaria asistencia moral o material.

3.- La situación de riesgo se extiende a un espacio de actuación mucho más amplio y variado, y establece como causas determinantes de la misma no solo las circunstancias, carencias o conflictos familiares, sino también los de carácter social o educativo, cuando su presencia conlleve un perjuicio en el desarrollo personal, familiar, social o educativo, en el bienestar o en los derechos de la persona menor de edad.

4.- En estrecha lógica con los distintos elementos que pueden coadyuvar a la aparición de una situación de riesgo, el anteproyecto de ley incorpora un doble contenido en el marco de las previsiones que, sobre la base de la descripción de la situación de riesgo, contribuyen a identificar su existencia.

5.- Así, de un lado, siguiendo el esquema regulatorio del nuevo artículo 17 de la LOPJM²⁷, establece un listado taxativo, no cerrado, de los indicadores determinantes de la existencia de una situación de riesgo, atendiendo a la forma en que se han ejercido los deberes de protección atribuidos a los padres y las madres o, en su caso, a las personas tutoras o con facultades tutelares, guardadoras o acogedoras, se considerará que son indicadores de riesgo los siguientes:

6.- Y, de otro lado, añade ex novo, como complemento a las previsiones anteriores, que «Asimismo, podrá determinar la existencia de una situación de riesgo la presencia de circunstancias que constituyan dificultad social, cuya concurrencia perjudique o pueda perjudicar, de forma significativa, el bienestar y el desarrollo del niño, niña o adolescente».

7.- Complementariamente, también se define el concepto de «dificultad social», para evitar la utilización de conceptos jurídicos indeterminados que pudieran dar lugar a diferentes interpretaciones acerca de los elementos que identifican una situación de dificultad social y su alcance.

8.- Sobre esas premisas, se determina que estos casos exigirán, igualmente, la intervención de los servicios sociales competentes, dirigida a eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que afectan al niño, niña o adolescente y evitar su exclusión social, y garantizar su máximo bienestar, permitiendo su pleno desarrollo en todos los órdenes de su vida.

11º Protección de las situaciones de desprotección (riesgo y desamparo).

1.- Se profundiza en la regulación de la acción protectora en una doble vertiente: material y procedimental. Con ello se intensifican las garantías de las personas interesadas en los procedimientos de protección de menores, y, en especial, el ejercicio de sus derechos por las personas menores de edad; así, por ejemplo, el derecho a ser oídas y escuchadas y el derecho de participación en todos los asuntos que le conciernen, también en el ámbito público.

personal, familiar, social o educativo, en su bienestar o en sus derechos de forma que, sin alcanzar la entidad, intensidad o persistencia que fundamentarían su declaración de situación de desamparo y la asunción de la tutela por ministerio de la ley, sea precisa la intervención de la administración pública competente, para eliminar, reducir o compensar las dificultades o inadaptación que le afectan y evitar su desamparo y exclusión social, sin tener que ser separado de su entorno familia».

²⁷ En la redacción dada por la Disposición final octava (apartado cinco) de la LOPIVI.

2.- En el plano material, se abordan aspectos referidos a las siguientes cuestiones: la ausencia de colaboración activa de la familia con los servicios sociales municipales y territoriales de atención y protección a la infancia y adolescencia; la declaración de riesgo y los supuestos habilitantes de la dicha situación; el riesgo prenatal; la atención inmediata; o la guarda provisional.

3.- En el plano procedimental, se define con mayor precisión de trámites y plazos el procedimiento que conduce a la declaración de la situación de riesgo, así como de la declaración de la situación de desamparo y asunción de la tutela por ministerio de la ley.

4.- Asimismo, se clarifica la actuación a seguir por los servicios sociales territoriales de atención y protección a la infancia y adolescencia en las situaciones de guarda provisional en casos de atención inmediata, despejando las dudas acerca de la forma en que se interconectaban ambas figuras entre sí.

12º Situaciones humanitarias.

1.- El anteproyecto de ley proporciona cobertura jurídica a la acogida temporal de menores sin referente familiar desplazados masivamente desde su país de origen como consecuencia de contextos de crisis humanitarias.

2.- En este punto, la norma, de acuerdo con los principios de buena regulación, y, en especial, del principio de seguridad jurídica, define que debe entenderse por «crisis humanitaria». De esta forma, permite delimitar el ámbito objetivo de aplicación del precepto, y, al mismo tiempo, refuerza las garantías en la protección de las personas menores de edad afectadas por estas situaciones, ya que contribuye a evitar y prevenir prácticas indeseadas como son la sustracción, la venta, el tráfico o la adopción ilegal de niños, niñas y adolescentes.

3.- Así, a los efectos del texto legal, se entenderá por crisis humanitaria, entre otras, aquella que tiene su origen en una situación excepcional de emergencia ocasionada por causas naturales o ambientales (terremotos, inundaciones, huracanes, sequías, cambios ambientales, etc.), por motivos geopolíticos (guerra, conflictos civiles, persecución, desplazamientos masivos, hambrunas, etc.), sanitarias (epidemias), entre otros.

4.- La excepcionalidad y gravedad de las circunstancias concurrentes exigen implementar actuaciones de protección de forma ágil y urgente. Desde esa premisa, el procedimiento de actuación que se articula se sustenta en la adopción de las tres siguientes medidas:

- Atención inmediata de urgencia por los servicios sociales.
- Al mismo tiempo, asunción de la guarda provisional.
- Acogimiento de urgencia o, en su caso, delegación cautelar de la guarda en familias que no cuenten con una declaración de adecuación, y sin perjuicio de la acreditación previa de una serie de requisitos, que se corresponden en su mayor parte con la acreditación de estar incurso en las circunstancias que determinarían la no admisión automática de la Solicitud de ofrecimiento y declaración de la adecuación para el acogimiento familiar.

5.- En todo caso, dichas medidas tendrán carácter provisional, y, en consecuencia, su mantenimiento exige una revisión previa de evaluación de la situación de la persona menor de edad y su adaptación a la familia.

13º Centros de menores con problemas de conducta.

1.- Se adecua la regulación de los centros de protección específicos para menores con problemas de conducta al marco jurídico que, en relación con los mismos, se establece en el capítulo IV del Título II de la LOPJM²⁸.

2.- A este respecto, y de forma acertada, dentro de la tipología de programas de acogimiento residencial se distingue entre el programa para personas menores de edad con trastornos de conducta²⁹ y el programa especializado de apoyo intensivo a las personas menores de edad con problemas de conducta referidas en el artículo 25.1 de la LOPJM³⁰.

3.- De acuerdo con ello, la atención en el marco del programa de acogimiento residencial especializado de apoyo intensivo a las personas menores de edad con problemas de conducta, y que necesariamente determinará el ingreso en un centro de protección específico para personas menores de edad con problemas de conducta –regulados en el Sección 8ª del Capítulo IV del Título VI– se reduce exclusivamente a adolescentes con edades comprendidas entre 13 y 18 años, cualquiera que sea su origen, y que presenten conductas particularmente disruptivas que hagan inviable su atención en el marco del programa básico general.

4.- En estos casos, el programa consistirá en una intervención socioeducativa o terapéutica orientada a la modificación de actitudes y a la superación de los trastornos en su conducta, que se aplicará, preferentemente, con carácter temporal, siendo su objetivo permitir el posterior acceso al programa básico general, al programa de preparación a la emancipación o al programa de emancipación.

5.- Sin perjuicio de lo anterior, y con carácter excepcional, se prevé la posibilidad de incorporar a este programa a niños y niñas de 11 y 12 años, siempre y cuando resultase necesario para garantizar su interés superior, y se hubiese obtenido, previamente, la autorización del Ministerio Fiscal. Autorización esta que, si bien no se indica, se deduce de la exigencia anterior que deberá estar debidamente fundamentada en el interés superior de la persona menor de edad; máxime si atendemos a la excepcionalidad que justificaría el acceso a esta tipología de programas de acogimiento residencial.

14º Atención a menores en conflicto con la ley penal.

1.- Se proporciona una mayor dimensión al marco normativo en el que se inserta la atención socioeducativa a personas menores de edad en conflicto con la ley penal.

2.- Como novedad más relevante destaca la nueva denominación utilizada para referirse a los sujetos destinatarios de la intervención, a quienes se alude como «personas en conflicto con la ley penal», y no como «personas infractoras».

²⁸ El capítulo IV, comprensivo de los artículos 25 a 35, fue introducido en su totalidad en el articulado de la LOPJM a través de la modificación operada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; en concreto, a través de su artículo primero, seis.

²⁹ Este programa sería el equivalente al «programa especializado de atención a adolescentes con problemas de conducta» previsto en el artículo 4.2.2 a) del Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social.

³⁰ Este programa específico se correspondería con el «programa especializado de apoyo intensivo a adolescentes con graves problemas de conducta» que se establece, expresamente, en el artículo 4.2.2 a) del Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social.

3.- Este cambio, si bien es meramente terminológico y no afecta al contenido de la atención que se les proporciona, que sigue siendo de naturaleza socioeducativa, está en consonancia con las legislaciones comparadas en los países de nuestro entorno, y centra la finalidad y los objetivos que se persigue en el apoyo socioeducativo y la resocialización, enfocados desde una vertiente preventiva.

4.- Al margen de lo anterior, cabe destacar, en cuanto al contenido normativo, el régimen aplicable a las medidas de contención y seguridad en los centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo.

5.- En este sentido, el nuevo régimen es mucho más exigente en cuanto a los supuestos que habilitan la utilización de medidas de contención física de la persona menor de edad y a su duración, que se limita a un máximo de 48 horas.

6.- Esta nueva regulación, además de ser más garantista para con los derechos de las personas menores de edad, evita la ambigüedad que conllevaban las normas anteriores, y que sujetaban la temporalidad de la medida al tiempo que resultase indispensable.

7.- Consecuentemente con ello, la previsión anterior comportaba un concepto jurídico indeterminado que dejaba en los márgenes de la apreciación subjetiva cuál debía ser la duración precisa de la medida; circunstancia esta que actuaba en detrimento de la seguridad jurídica y del derecho a la protección frente a la privación de libertad no justificada.

15º Servicios de reparación.

1.- El anteproyecto de ley incluye entre sus ejes de actuación la recuperación integral de los niños, las niñas y adolescentes en situaciones de violencia, así como en situaciones de desprotección –ya sean de riesgo o de desamparo–.

2.- Asimismo, define como recuperación integral «el conjunto de las actuaciones dirigidas a la reparación del daño que hayan podido sufrir la persona menor de edad o a la restitución de los derechos que le hayan sido vulnerados, a causa de una situación de violencia, desprotección o vulnerabilidad a la desprotección». La definición de lo que se entiende por «recuperación integral» dota de seguridad jurídica al contenido de la intervención.

3.- En estrecha lógica con lo anterior, consagra un derecho específico a una atención integral y acceso preferente a servicios de los niños, las niñas y adolescentes víctimas de violencia, que comprenderá las medidas de intervención, apoyo, acogida y recuperación física y psicológica que resulten pertinentes para cada ámbito de actuación, y sin perjuicio de las medidas de protección específicamente contempladas para los casos en los que la violencia se haya ejercido en el medio familiar, cuando la misma genere una situación de riesgo o de desamparo.

4.- El contenido sustantivo del derecho a la asistencia integral especializada y accesible mencionado se construye también, entre otros aspectos, sobre la base de un catálogo que recoge, con el carácter de mínimos, todo un conjunto de servicios y actuaciones de acompañamiento, apoyo, atención, protección y recuperación en favor de las víctimas.

5.- Como colofón, estipula en su Disposición Adicional primera la creación de un Servicio de atención integral y especializada a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia de naturaleza sexual.

IV.- INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA: CONSULTAS REALIZADAS Y APORTACIONES RECIBIDAS.

1.- Tal y como se adelanta en el apartado 10.2 del epígrafe I del presente informe, y según consta en la documentación obrante en el expediente DNCG_LEY_2823/19_04³¹ (alojado en la Aplicación informática desarrollada para la tramitación electrónica de las disposiciones de carácter general «TRAMITAGUNE»), el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, en el marco del procedimiento de elaboración del «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia», ha llevado a cabo un Encuentro con 55 niños, niñas y adolescentes de diversas edades.

2.- Con este encuentro el órgano promotor de la iniciativa legislativa pretendía alcanzar los siguientes objetivos:

- Promover un espacio de reflexión sobre el contenido del anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia, que será el tema central del encuentro.
- Generar un espacio de diálogo compartido entre niños, niñas y adolescentes.
- Experimentar y trabajar las actitudes personales y grupales que requiere la participación.
- Recoger la visión de niños, niñas y adolescentes y profundizar en el conocimiento de sus derechos.

3.- Los niños, las niñas y adolescentes participantes han realizado propuestas para un mejor desarrollo de los derechos de la infancia y la adolescencia en el ámbito de la educación, la cultura, el juego y tiempo libre y la salud. Asimismo, han ofrecido su perspectiva respecto de las situaciones de pobreza y exclusión, y realizan también propuestas acerca de cuestiones tales como el medio ambiente, la crianza, el deporte y la actividad física, y, por último, la tecnología, información y comunicación.

4.- Con carácter previo a examinar las aportaciones realizadas, se destaca como modelo de buenas prácticas la realización de este proceso participativo de escucha a las personas menores de edad en el marco del procedimiento de Elaboración del anteproyecto de ley. Máxime, si se tiene en cuenta que su realización no resulta exigible por la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, a cuyo amparo se vehicula el procedimiento, y que la exigencia de este proceso participativo podría haberse enmarcado dentro de la fase de participación ciudadana en la elaboración de las normas, en cuyo seno se ejecutó el trámite de consulta pública.

5.- En esta línea, el proceso participativo de escucha realizado es aún más relevante en el caso concreto del texto articulado que nos ocupa, si atendemos tanto a su ámbito objetivo (contenido material) como subjetivo (personas destinatarias de su aplicación), y que se focaliza en este segundo caso en las propias personas menores de edad.

6.- Esas circunstancias exigían en el proceder del órgano promotor de la iniciativa legislativa una congruencia lógica entre la tramitación de la norma y el contenido que la misma promueve, que exige garantizar la representación directa de los niños, las niñas y adolescentes en el procedimiento en cuestión; en coherencia no solo con el artículo 12 de la CDN sobre el derecho a ser escuchado y con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, sino con la regulación del derecho de participación y de las actuaciones de promoción para asegurar y velar por su correcto ejercicio que propugna el mismo anteproyecto de ley.

³¹ Expediente alojado en la Aplicación informática desarrollada para la tramitación electrónica de las disposiciones de carácter general «TRAMITAGUNE».

7.- Dicho esto, y una vez examinadas las aportaciones que han sido realizadas, puede concluirse que todas ellas resultan acordes, en mayor o menor medida, con el contenido del anteproyecto de ley. De forma particular, dichas aportaciones estarían conectadas o reflejadas en las disposiciones que se establecen en desarrollo y garantía del ejercicio de los siguientes derechos:

- Derecho a la educación; artículo 32, en relación con el artículo 37, y los artículos 133.1 y 134.
- Derecho a la cultura; artículo 33, en relación con los artículos 69 a 71.
- Derecho al juego y al ocio; artículo 34, en relación con los artículos 77 a 79.
- Derecho a la salud; artículo 31, en relación con los artículos 60 a 64, además del artículo 112 (con especial relevancia el párrafo tercero).
- Derecho a un nivel básico de bienestar material e inclusión social; artículo 30, en relación con los artículos 57 a 59, y el artículo 122.
- Derecho al medio ambiente; artículo 36, en relación con los artículos 82 y 83.
- Derecho a la crianza, a la convivencia y a las relaciones familiares; artículo 28, en relación con los artículos 54 a 56.
- Derecho a la actividad física y al deporte; artículo 35, en relación con los artículos 72 a 76.
- Derecho a la información y al uso de las tecnologías de la relación, la información y la comunicación; artículo 40, en relación con los artículos 94 y 95, además de los artículos 43.3, 68.2 i), 79.1 c) y 138.

V.- MEDIDAS SUSCEPTIBLES DE CONTRIBUIR A ALCANZAR UN IMPACTO POSITIVO.

1.- El «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia» conlleva una mejora evidente en la situación de partida del colectivo destinatario de la norma, esto es, las personas menores de edad, así como en la regulación de los derechos que les reconoce.

2.- Es más, puede afirmarse que el texto evaluado incide notablemente en la intervención frente a cualquiera de las situaciones (perjudiciales o vulneradoras de derechos, vulnerabilidad, violencia o desprotección) que pudieran afectar a los niños, las niñas y adolescentes. En la misma línea, facilita el acceso a nuevos recursos o servicios destinados a paliar dichas situaciones y a atender las necesidades específicas de la infancia y la adolescencia, con el fin de asegurar su bienestar.

3.- En este sentido, las **medidas** que se introducen se consideran **adecuadas** para ayudar a **reducir la incidencia y prevalencia de estas situaciones**.

4.- En todo caso, y sin perjuicio de lo anterior, se realizan las siguientes **RECOMENDACIONES** para la adopción de medidas sobre la aplicación de la norma y su contenido, dirigidas: (i) en algunos casos a reforzar, intensificar o extender los aspectos del proyecto legislativo que tienen un impacto positivo en el ejercicio de los derechos de la infancia y la adolescencia (artículo 3, 285, 296, 308 y 309); y, (ii) en otros casos, a limitar o evitar un posible impacto negativo en el ejercicio de tales derechos (caso del artículo 28.5, 113, 192 o 295 q).

1º Artículo 3.- Impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia.

Con relación a la regulación del impacto de las normas en la infancia y la adolescencia que se acomete en el artículo 3 del anteproyecto de ley, se plantean **dos recomendaciones** que afectan al ámbito objetivo y subjetivo del precepto. Esto es, inciden, de un lado, en las normas que son objeto de evaluación del impacto normativo sobre la infancia y la

adolescencia, y, de otro lado, en las administraciones públicas afectadas por la obligación de realizar dicha evaluación.

La regulación contenida en el citado precepto tiene su fundamento legal en el artículo 22 *quinquies* de la LOPJM, disposición esta que fue introducida en dicho texto mediante la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en línea con la CDN y la Observación General núm. 5 sobre las medidas generales de aplicación de la convención, aprobada por el Comité de Derechos del Niño en el año 2003.

La CDN no alude expresamente a los informes de evaluación previa del impacto normativo en la infancia y la adolescencia, si bien su artículo 4 establece para los Estados Partes la obligación de adoptar «todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole» que sean necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos. Desde esa premisa, el Comité de Derechos del Niño, que entre sus funciones tiene la de orientar a los Estados Partes en la aplicación de la convención, detallo lo siguiente en la citada Observación General núm. 5:

«(...) **al promulgar disposiciones legislativas** y formular políticas en todos los niveles de los poderes públicos, así como al aplicar esas disposiciones legislativas y esas políticas en todos los niveles, **se requiere un proceso continuo de valoración de los efectos sobre los niños (previendo las consecuencias de cualquier proyecto de ley o propuesta de política o de asignación presupuestaria que afecte a los niños y al disfrute de sus derechos) y de evaluación de los efectos sobre los niños (juzgando las consecuencias reales de esta aplicación)**».

Sobre esa base, el artículo 22 *quinquies* de la LOPJM reza lo siguiente:

«Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia».

A este respecto, cabe añadir que las normas contenidas en el artículo 22 *quinquies* de la LOPJM resultan de aplicación al conjunto del Estado, de modo que la obligación de elaborar los informes de evaluación del impacto normativo en la infancia y la adolescencia recae no sólo sobre la Administración General de Estado, sino también sobre las administraciones públicas autonómicas, forales y locales. Y, en consecuencia, también afecta a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos dictados por éstas en ejercicio de sus competencias.

En el ámbito de la CAPV, como ya se ha apuntado con anterioridad, dicha obligatoriedad ha encontrado su acomodo en la LDCG, cuyo artículo 15.3 h) dispone acerca de esta cuestión que el centro directivo competente para la instrucción del expediente elaborará con carácter preceptivo una **memoria del análisis de impacto normativo**, que deberá contener o reiterar respecto a la orden de inicio cualquier extremo que pueda ser relevante a criterio del órgano proponente y, en todo caso, el siguiente contenido:

«Evaluación de impacto sobre la infancia y la adolescencia, en la que se haga constar una explicación detallada de los trámites llevados a cabo y su impacto previsto sobre la infancia y la adolescencia, que permita medir y contrastar el cumplimiento del principio del interés superior de la infancia».

La previsión trascrita, sin embargo, no es obstáculo para que el presente anteproyecto de ley, desde su perspectiva de legislación sectorial en la que se incardina el ámbito material –la infancia y la adolescencia– que es objeto de esta evaluación de impacto normativo, y

atendiendo a las especialidades o particularidades que caracterizan a la materia, pueda profundizar en la regulación sustantiva de la antedicha evaluación. Todo ello, con el fin de establecer y definir los aspectos esenciales y las reglas que hayan de ser tenidas en cuenta en su elaboración; y, consecuentemente con ello, asegurar que la evaluación cumple la finalidad y los objetivos para la que ha sido diseñada.

De hecho, la propia ley contempla esta posibilidad cuando alude al Informe sobre el impacto en función del género que debe contener también la memoria del análisis de impacto normativo, y respecto al cual se remite a la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres.

En todo caso, la regulación que se realice por la legislación sectorial correspondiente deberá respetar el contenido que se recoge acerca de dicha evaluación en la LDCG, por ser éste el instrumento legal encargado de establecer los distintos trámites que deben conducir a la adecuación de las normas al ordenamiento jurídico y a asegurar su calidad normativa, y que han de ser cumplidos, con carácter general, en todos los supuestos de disposiciones para los que se contempla.

Realizada dicha precisión, y regresando ahora a la LDCG, del contenido del artículo 15.3 h), puesto en relación con el párrafo primero del mismo artículo, se desprende que dicha obligación alcanza a todas las disposiciones de carácter general, consideradas éstas de acuerdo a la definición que el artículo 3.1 del mismo texto legal realiza de dicho concepto, y que se traduce de la siguiente forma:

«A los efectos de esta ley, **se entienden por disposiciones normativas de carácter general** las que, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, **adoptan la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden**, y contienen normas jurídicas que innovan el ordenamiento jurídico, sirviendo de fundamento para una pluralidad de actos durante un lapso de tiempo determinado o indeterminado».

En este marco, la obligatoriedad de realizar la evaluación previa del impacto normativo en la infancia y la adolescencia que se contempla en la LDCG, desde una vertiente objetiva, tiene un alcance mayor al que se deriva del artículo 3.2, en el cual se vincula esta obligación únicamente con los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto y de desarrollo reglamentario.

De tal forma que quedaría excluidas no sólo la figura del decreto legislativo o las ordenes, cuando éstas supongan una innovación del ordenamiento jurídico, sino también las Normas Forales que en ejercicio de la potestad normativa reconocida a los Territorios Históricos –al amparo de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos– se impulse o apruebe por su Órganos Forales competentes, esto es, las Diputaciones Generales y las Juntas Generales.

Ante este escenario, resulta evidente que la Observación General núm. 5 que sirve de antecedente y sobre la que se construyen las normas examinadas pretendía abarcar el conjunto de las normas legales en sus diferentes formas o manifestaciones (ya que se proyecta no solo sobre las disposiciones legislativas sino también respecto de la formulación de las políticas públicas).

Por todo ello, de acuerdo con dicho espíritu y con el fin de que se puedan valorar de forma adecuada, efectiva y plena los efectos que toda norma que va a formar parte del ordenamiento jurídico pueda producir sobre las personas menores de edad, **se debe ajustar el alcance del artículo 3 del anteproyecto de ley al que establece la LDCG, en el sentido de extender a toda disposición de carácter general (en los términos en**

que se conceptúan por dicha ley) la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto normativo en la infancia y la adolescencia.

De otro lado, tal y como ya se ha apuntado en este informe –*ver apartado C) del epígrafe III.3*–, un aspecto muy positivo a destacar es la estructuración que se realiza de la evaluación en dos fases diferenciadas, y que conllevan, en un primer momento, un análisis por parte del órgano promotor de la iniciativa normativa y, una vez realizado dicho análisis previo, una valoración a cargo del Observatorio de la Infancia y la Adolescencia.

No obstante, dicha estructuración únicamente se contempla para las normas que se elaboren en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma.

Por tanto, en aras de poder asegurar un mejor conocimiento de la realidad de la infancia y la adolescencia en cualquier ámbito o disciplina, y poder así garantizar un mejor ajuste entre la regulación de toda índole que se promueva y los derechos de los niños, niñas, las niñas y adolescentes, con independencia de la administración pública que elabore la norma, **se considera adecuado trasladar esos mismos criterios de evaluación (en una doble fase) al ámbito foral y local, sin perjuicio y con respeto a sus competencias de autoorganización.**

2º Artículo 28.– Derecho a la crianza, a la convivencia y a las relaciones familiares.

El contenido del artículo 28 del anteproyecto de ley se sitúa en la órbita de tres artículos de la CDN estrechamente conectados entre sí en su aplicación a las relaciones entre los progenitores y sus hijos e hijas. Se trata de los artículos 5, 9 y 19, en los que se consagran el derecho a la crianza y ejercicio de la patria potestad, el derecho de los niños, la niña o adolescente a no ser separado de sus progenitores y el derecho a la protección frente a toda forma de violencia, respectivamente.

En síntesis, el artículo 5 dispone que los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención. El artículo 9.3 establece que los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño. Y, por último, el artículo 19.2 establece que los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los progenitores, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

En este marco, e íntimamente unido al artículo 9 de la CDN, resulta preciso detenerse en las restricciones al establecimiento o mantenimiento del régimen de visitas, comunicación o estancia de los progenitores con sus hijos o hijas que se concretan en el artículo 28.5 del anteproyecto de ley.

Cabe recordar que, en el ámbito del ordenamiento jurídico estatal, el CC atribuye la patria potestad a los progenitores y la define como responsabilidad parental, estableciendo que deberá ejercerse siempre en interés de los hijos e hijas, de acuerdo con su personalidad y de acuerdo con sus derechos, su integridad física y mental.

Esta responsabilidad incluye, entre otras obligaciones, la de tener en su compañía a sus hijos e hijas y la de decidir su lugar de residencia habitual, que sólo podrá ser modificado con el consentimiento de ambos progenitores o, en su defecto, por autorización judicial, debiendo los hijos o hijas ser oídos cuando tengan suficiente madurez.

El CC establece también el derecho de los niños, niñas y adolescentes a relacionarse con sus progenitores cuando no convivan con uno o con ninguno de ellos, extendiéndolo a las siguientes situaciones:

- Cuando éstos últimos no ejerzan la patria potestad, siempre que no se disponga otra cosa mediante una resolución judicial o por la Entidad Pública.
- En caso de privación de libertad de los progenitores, y siempre que el interés superior del niño, la niña o adolescente recomiende visitas a aquellos, la administración pública competente debe facilitar esta relación.

Para garantizar el ejercicio de este derecho a relacionarse, en los supuestos en los que el niño, niña o adolescente esté separado de su padre, de su madre o de ambos, la autoridad judicial debe determinar de un régimen de estancia, visitas, relación o comunicación.

Y, a mayor abundamiento, el CC, ex artículo 94, determina los casos en los que no procederá establecer ese régimen y en los que, si existiera, deberá suspenderse.

La redacción de estas previsiones fue actualizada a través de la revisión operada por la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Una vez aprobada la ley, la modificación efectuada en la redacción del artículo 94 fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad (5570-20219) bajo el argumento de considerar que el primer inciso del párrafo cuarto del citado precepto, en la nueva redacción³², vulnera el artículo 117 de la CE, en relación con el artículo 39 y el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión consagrado en el artículo 24.1 del mismo texto. Tal infracción constitucional resulta al privar al progenitor de los derechos de visita o estancia de modo automático, por imposición legal, sin opción a que el juez pueda pronunciarse de modo distinto valorando lo más conveniente para los hijos menores. En palabras de los recurrentes, se impide de este modo la efectividad del mandato constitucional por el que se impone a la autoridad judicial velar por la protección de los menores.

Dicho recurso ha sido resuelto en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 106/2022, de 13 de septiembre de 2022, publicada en el BOE número 253, de fecha 21 de octubre.

La sentencia, en su Fundamento Jurídico 4 C), establece que el precepto impugnado «no priva de modo automático al progenitor del régimen de visitas o estancias como afirman los recurrentes, sino que atribuye a la autoridad judicial la decisión sobre el establecimiento o no de un régimen de visitas o estancias o la suspensión del mismo, incluso en los supuestos en los que un progenitor esté incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o sus hijos o cuando la autoridad judicial advierta, de las alegaciones de las partes y las pruebas practicadas, la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género».

³² «No procederá el establecimiento de un régimen de visita o estancia, y si existiera se suspenderá, respecto del progenitor que esté incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o sus hijos».

Y añade lo siguiente:

«Así resulta claramente si en la lectura del párrafo cuarto no se omite su inciso tercero, que atribuye en todo caso la decisión relativa al establecimiento o no de un régimen de visitas, comunicación y estancias a la autoridad judicial, que deberá motivarla en atención al interés del menor.

Ciertamente en alguno de los supuestos referidos en los dos primeros incisos del párrafo cuarto, será la valoración de la gravedad, naturaleza y alcance que el delito investigado tenga sobre la relación paterno o materno filial, su carácter doloso o imprudente, la persona o personas directamente afectadas por el mismo, o las concretas circunstancias del caso, las que normalmente revelarán si el interés del menor impone que se suspendan de modo absoluto, o se restrinjan o no, las relaciones del menor con alguno de los progenitores o con ambos».

Por todo ello, concluye:

«(...) que el párrafo cuarto del art. 94 CC, carece del automatismo que predicen los recurrentes y no predetermina legalmente la privación del régimen de visita o estancia a ninguno de los progenitores. Es la autoridad judicial la que tomará la decisión de suspender, de restringir o no el régimen de visitas y estancias, y lo deberá hacer guiada por la finalidad de velar por el interés del menor (art. 39 CE). A tal fin, el precepto impugnado no limita la posibilidad de que el órgano judicial valore la gravedad, naturaleza y alcance del delito que se atribuye a un progenitor o a ambos, ni su incidencia en la relación paterno o materno filial, su carácter doloso o imprudente, la persona o personas directamente afectadas por el mismo, así como las concretas circunstancias del caso. De este modo, a diferencia de lo que afirman los recurrentes, el precepto impugnado faculta a la autoridad judicial para que pondere entre otras las consecuencias irremediables que el trascurso del tiempo de duración de la instrucción puede tener para las relaciones entre el niño y los progenitores que no viven con él (por todas, STEDH *Saleck Bardi c. España*, § 52), el carácter provisional de la condición de investigado en un proceso penal, así como, su deber de adoptar medidas eficientes y razonables para proteger a los niños de actos de violencia o de atentados contra su integridad personal. Dichas medidas, desde luego, pueden ocasionar la pérdida de los derechos dimanantes de la patria potestad si el interés superior del menor, que puede incluir la seguridad de la víctima, no se puede garantizar de ninguna otra forma (art. 45 del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011)».

En este contexto, cabe concluir que los términos en los que está redactado el artículo 28.5 del anteproyecto de ley examinado si predicen ese automatismo. A saber, el precepto carece de norma alguna que permita a la Autoridad Judicial modular la aplicación de dicha previsión, a través de un juicio de ponderación tanto la necesidad como de la proporcionalidad de la medida reguladora de la guarda y custodia de la persona menor de edad, atendiendo a los criterios que se fijan en la STC 106/2022 (párrafos séptimo y noveno del FJ 4 C).

En este punto, también es justo señalar que, a la vista de la documentación obrante en el expediente DNCG_LEY_2823/19_04 (*ver Memoria relativa al Dictamen del Consejo Económico y Social Vasco y al Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia», de fecha 8 de noviembre de 2022*), no parece ser la intención del órgano promotor de la iniciativa legislativa que la aplicación de la norma contenida en el artículo 28.5 tenga como resultado, en todo caso, la privación automática del régimen de visitas, comunicación o estancia, o su suspensión, en el caso de que estuviese vigente.

Así se desprende del examen que realiza de la consideración específica que el Consejo Económico y Social Vasco recoge en su Dictamen 12/22, sobre el «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia», en relación con el artículo 28 del mencionado texto. A este respecto, manifiesta lo siguiente:

«Las previsiones contenidas en el artículo 28.5 conllevan una restricción de los derechos de los que son titulares los progenitores con respecto de sus hijos o hijas. En particular, se contemplan medidas que inciden directamente en la esfera jurídica de los progenitores y que implican una limitación de sus derechos civiles; en este caso, a relacionarse con sus hijos e hijas y tenerlas en su compañía.

Sobre la base anterior, **la relación de causas específicas que debe servir de fundamento a dicha restricción de derechos deberá ser proporcionada al fin que se pretende, una vez valoradas: las circunstancias especiales concurrentes en cada caso y los intereses legítimos en conflicto que deben salvaguardarse y que resultarían afectados por la medida».**

Congruentemente con todo lo anterior, se propone adaptar la redacción del artículo 28.5, e incorporar una norma cuyo contenido se pronuncie en un doble sentido:

- Que reconozca la facultad de la Autoridad Judicial para adoptar, en último término, la decisión de suspender, restringir, suprimir o denegar el establecimiento de un régimen de visitas, comunicación o estancia.
- Que dicha decisión, y la ponderación y valoración de las circunstancias concurrentes que le sirvan de fundamento, deberá estar guiada por la finalidad de salvaguardar el interés superior de la persona menor de edad.

Por último, con relación al listado taxativo de supuestos que establece el artículo 28.5, el contenido del apartado c) es redundante en sí mismo con la finalidad perseguida por la propia norma en el inciso con el que se da comienzo a la misma. Y es así porque resulta obvio que, en ningún caso, procederá el establecimiento de un régimen de visitas, comunicación o estancia, y si existiera se suspenderá, cuando la Autoridad Judicial haya dictado una resolución en virtud de la cual se acuerde esa decisión.

Teniendo en cuenta que el fundamento legal que le sirve de base al artículo 28.5 es el párrafo cuarto del artículo 94 del CC, y atendiendo a que recoge dos de los tres supuestos previstos en la legislación civil y al hecho de que el que se omite también alude a la Autoridad Judicial, cabe imaginar que se trata de un error.

Así, pues, se propone la incorporación del tercero de los supuestos que contempla el artículo 94 del CC, esto es: que la autoridad judicial advierta, de las alegaciones de las partes y las pruebas practicadas, la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género.

3º Artículo 113.– Atención sociosanitaria.

Las previsiones del artículo 113 conectan directamente con el artículo 25 de la CDN, en virtud del cual se reconoce «el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un **examen periódico del tratamiento** a que este sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación».

En este sentido, su contenido impacta en el derecho a la evaluación periódica del tratamiento que se deduce de la norma internacional; aspecto éste que no se contempla en ninguna de las normas que integran el precepto.

Así las cosas, y en aras de salvaguardar el interés superior de las personas menores de edad y evitar que la atención de los niños, las niñas y adolescentes que se lleve a cabo en las unidades sociosanitarias residenciales que se contemplan no impacte negativamente en el ejercicio de sus derechos y en su libre desarrollo, debe incorporarse una previsión que establezca el periodo de revisión específico al que deberá sujetarse el tratamiento que se dispense en estas unidades.

Como recomendación, y con el fin de asegurar la coherencia con el plazo máximo de revisión de los planes individualizados de protección correspondientes a las medidas de protección no permanente que se establece en el artículo 214.2 del anteproyecto de ley, **se propone un plazo de revisión semestral.**

4º Artículo 192.– Resolución (del procedimiento de declaración de desamparo).

Centrándonos en los aspectos procedimentales que se abordan en el anteproyecto de ley, y, en concreto, en las particularidades que se establecen respecto del procedimiento dirigido a la declaración de la situación de desamparo y asunción de la tutela, se observan determinadas carencias en su contenido susceptibles de impactar negativamente en los siguientes derechos de la CDN:

- Derecho a que se garantice la responsabilidad parental y el apoyo de las administraciones públicas (artículo 18 CDN).
- Derecho a la protección frente a toda forma de violencia (artículo 19 CDN).
- Derecho a la protección de los niños, las niñas o adolescentes privados de su medio familiar (artículo 20 CDN).

En concreto, de la regulación que se realiza del procedimiento en el artículo 192 se deduce que la resolución administrativa que recaiga en el mismo, poniéndole fin: (i) o bien debe declarar la situación de desamparo del niño, la niña o adolescente y, en coherencia con ello, determinar la asunción de la tutela por ministerio de la ley, así como las medidas de protección que correspondan; (ii) o bien, en el plano totalmente contrario, no debe realizar dicha declaración.

Y, por tanto, dicho planteamiento obvia la posibilidad de que, en base a la información o los medios de prueba recabados en el transcurso de la fase de instrucción del procedimiento, para proceder al esclarecimiento de los hechos, se haya podido constatar que, a pesar de concurrir una situación de desprotección de gravedad elevada:

- El incumplimiento o el imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección que corresponden a los progenitores o representantes legales respecto de las personas menores de edad, y el perjuicio ocasionado en su bienestar o en sus derechos, no alcanza la suficiente entidad, intensidad o persistencia que fundamentaría la declaración de situación de desamparo.
- O, en su caso, que las circunstancias que han ocasionado el incumplimiento o el imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección son susceptibles de ser corregidas a través de la adopción de medidas que tengan por objeto eliminar, reducir o compensar las carencias, los conflictos o las dificultades existentes; evitando, de esta forma, una ulterior declaración de la situación de desamparo y la separación de la persona menor de edad del entorno familiar.

En definitiva, la regulación proyectada sobre esta cuestión adolece de normas que conecten su contenido con la posible existencia de una situación de riesgo, y, en particular, con las previsiones establecidas en relación con ellas en el artículo 182 del mismo anteproyecto de ley.

Consecuentemente con lo anterior, el planteamiento de los artículos 186 a 192 que se integran en la Sección 2ª del capítulo IV del Título VI se centra de forma exclusiva en el cumplimiento y desarrollo del artículo 20 de la CDN, sin atender al contenido de los artículos 18 y 19 precedentes de la convención, con los que mantienen una íntima conexión, y de los que se desprenden las siguientes obligaciones para los Estados Partes:

- Prestar la asistencia apropiada a los progenitores y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño, la niña o adolescente (artículo 18.2, primer inciso, CDN).
- Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo (artículo 19.1 de la CDN).
- Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial (artículo 19.2 de la CDN).

En cualquier caso, resulta evidente, atendiendo al enfoque preventivo que orienta el contenido global del anteproyecto de ley, así como a los principios de actuación en relación con los niños, niñas y adolescentes que se establecen en el artículo 160, y, en especial, al principio de preferencia de las medidas familiares sobre las institucionales o residenciales –artículo 160.1 c)–, que el propósito principal que se persigue es el de fomentar las actividades dirigidas a favorecer la integración familiar y social, interviniendo especialmente con familias que presenten vulnerabilidad a la desprotección o que se encuentren en situaciones de riesgo.

En estrecha lógica con todo ello, y con el fin de no ocasionar un impacto negativo en el derecho de las personas menores de edad a no ser separadas de sus progenitores y que se consagra en el artículo 9 de la CDN, y siempre que la permanencia con éstos no resulte contraria a su interés superior, **se propone contemplar en el marco del procedimiento vinculado a la declaración de la situación de desamparo y asunción de la tutela, la posibilidad de adoptar medidas correctoras cuando las circunstancias concurrentes sean determinantes de una situaciones de riesgo de gravedad elevada, pero sin la intensidad que justificarían la declaración de desamparo, y siempre con el objetivo final de evitar una ulterior declaración de dicha situación.**

5º Artículo 282.– Ámbito personal de aplicación.

El cometido de este precepto es concretar el ámbito subjetivo aplicable al Título VII del anteproyecto de ley, dedicado a la atención socioeducativa a personas menores de edad en conflicto con la ley penal.

En este punto, la norma describe las franjas de edad de los y las adolescentes que quedarán sujetas a las previsiones contenidas en el Título VII, sin realizar remisión alguna a la legislación estatal que aborda esta materia, esto es, la LORPM.

Esta circunstancia pudiera llevar a la conclusión de pensar que es el legislador autonómico el competente para determinar las personas menores de edad a las que puede imputarse la responsabilidad penal, cuando la competencia para dictar la legislación penal está atribuida en exclusiva al Estado, al amparo del artículo 149.1.6ª de la CE, siendo indisponible su regulación para las Comunidades Autónomas.

Partiendo de esas premisas, el Estado podría modificar las franjas de edad que se recogen en el anteproyecto de ley, de tal forma que el contenido del artículo 282 resultaría contrario a la legislación estatal y, en consecuencia, adolecería de disconformidad sobrevenida.

Así las cosas, si bien la regulación del ámbito subjetivo se considera que es una incorporación necesaria para dotar de unidad y coherencia interna al conjunto del mensaje normativo, se considera más adecuado, desde una perspectiva de técnica legislativa, y con el fin de mejorar su calidad normativa, definir a las personas incluidas dentro del ámbito personal de aplicación del Título VII por remisión a lo dispuesto en la LORPM, y sin realizar mención a las franjas de edad.

Por último, existe una duplicidad de contenido entre el párrafo segundo del artículo 282 (y que debe suprimirse) y el artículo que le sigue en orden.

6º Artículo 285.– Organización de servicios.

Con el fin de reforzar los límites a los que deben sujetarse las fórmulas de colaboración con otras entidades, ya sean públicas –dependientes de la Administración General del Estado, de la Administración local o de las Comunidades Autónomas–, ya sean privadas sin ánimo de lucro, para la ejecución de las medidas judiciales impuestas a personas menores de edad en conflicto con la ley penal, se considera oportuno añadir una previsión en el siguiente sentido:

«En todo caso, la ejecución de las medidas por dichas entidades se realizará bajo la directa supervisión del departamento competente en materia de justicia, y sin que ello suponga la cesión de titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución».

Esta previsión es coherente con el contenido del artículo 40.2 b), apartado v), de la CDN, según el cual los Estados Partes garantizarán que todo niño del que se considere que ha infringido las leyes penales, «esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley».

7º Artículo 295.– Derechos y deberes de las personas adolescentes en los centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo.

El citado precepto tiene como finalidad relacionar el conjunto de derechos y deberes que ostentan las personas adolescentes en los centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad y de convivencias en grupo educativo.

En la vertiente de los derechos, se reconoce un derecho específico para las adolescentes que sean madres, quienes podrán tener en su compañía a sus hijos e hijas menores de 3 años.

Por tanto, la aplicación de este derecho afecta a dos sujetos distintos, quienes pueden tener derechos o intereses contrapuestos. Y a ello se le añade la circunstancia de que las dos partes interesadas son personas menores de edad: por un lado, la madre, que es adolescente, y, por otro lado, su hijo o hija, que será un niño o una niña menor de 3 años.

Es por ello que se considera imprescindible conjugar el ejercicio de este derecho por la madre, de acuerdo a su interés superior, con el interés superior del que también es titular su hijo o hija, y el cual también debe tener una consideración primordial y por el que también deben velar las administraciones públicas o autoridades competentes.

De tal forma que, en el caso de que haya un conflicto entre ambos intereses deberá ponderarse y valorarse el interés superior de ambas personas menores de edad, y, en su caso, deberá prevalecer el derecho de aquella que se encuentre en una situación de mayor riesgo o vulnerabilidad.

Siendo esto así, y en coherencia con el artículo 3.1 de la CDN, se propone contemplar expresamente que en el ejercicio de este derecho se atenderá al interés superior de las distintas personas menores de edad implicadas, esto es, tanto el de la madre como el de sus hijos e hijas.

8º Artículo 296.– Plan de seguimiento.

El precepto del encabezamiento destaca por la atribución que realiza a los servicios territoriales de protección a la infancia y la adolescencia de la función de elaboración del Plan de seguimiento sociofamiliar de las personas menores de edad, y la impartición de bloques formativos modulares en función del tipo delictivo.

La previsión resulta ciertamente curiosa, teniendo en cuenta que la atención socioeducativa a personas menores de edad en conflicto con la ley penal, y que es objeto de desarrollo en el Título VII, compete al Gobierno Vasco, a través del departamento competente en materia de justicia; y así se dicta en el artículo 321.8 del anteproyecto de ley.

En cualquier caso, cabe apuntar que el contenido del artículo 296 guarda una estrecha conexión material con el artículo 17 bis de la LOPJM, y que ha sido introducido en dicho texto legal por la LOPIVI, cuyo tenor literal dispone lo siguiente:

«Las personas a las que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores serán incluidas en un plan de seguimiento que valore su situación sociofamiliar diseñado y realizado por los servicios sociales competentes de cada comunidad autónoma.

Si el acto violento pudiera ser constitutivo de un delito contra la libertad o indemnidad sexual o de violencia de género, el plan de seguimiento deberá incluir un módulo formativo en igualdad de género».

A mayor abundamiento, el artículo 146 del anteproyecto de ley recoge una previsión en términos similares que afecta a las personas menores de catorce años en conflicto con la ley penal. En este caso, en razón de su edad no son responsables penalmente y su atención recae en los servicios sociales competentes. De tal forma que la referencia a los servicios territoriales de protección a la infancia y la adolescencia recogida en el artículo 296 bien pudiera tratarse de un simple error de transcripción.

En todo caso, y sin cuestionar la oportunidad de las previsiones contenidas en el artículo 296 –y cuya implementación respecto de las personas menores responsables penalmente se considera también adecuada, desde un enfoque preventivo–, desde el punto de vista competencial la realización del Plan de seguimiento que se contempla, así como la inclusión de los módulos formativos específicos que se establecen, cuando así proceda, debe recaer en los Servicios de Justicia Juvenil.

Máxime, si tenemos en cuenta que los Servicios de Justicia Juvenil ya realizan, en el marco del plan de intervención individualizado que deben diseñar respecto de cada una de las personas menores de edad sujetas a una medida judicial, una valoración de la situación sociofamiliar de las mismas.

Por tanto, la atribución de la responsabilidad de elaborar un Plan de seguimiento a los servicios territoriales de protección a la infancia y la adolescencia suscita dudas en cuanto a su alcance, dado que no se contempla como un ejercicio colaborativo de elaboración de un informe social sobre la familia de la persona menor de edad que deba ser considerado a la hora de diseñar el plan de intervención individualizado.

Por el contrario, el Plan de seguimiento se traduce en la puesta en marcha de programas socioeducativos sobre la persona menor, que incluyen módulos formativos en materia de igualdad de género –en el caso de delitos contra la libertad sexual o de violencia de género–, o en materia de seguridad digital –si se trata de delitos cometidos a través de las tecnologías de la relación, la información y la comunicación–, lo que supone, en último término, una bilocación del tratamiento.

Dicho esto, no parece razonable descentrar del sistema de justicia juvenil y encomendar a los sistemas de protección a la infancia y a la adolescencia la puesta en marcha de estos módulos formativos, así como tampoco la elaboración del plan, debiendo residenciarse ambas tareas en los propios Servicios de Justicia Juvenil.

De acuerdo con ello, y con el fin de dotar de una mayor seguridad jurídica al contenido del artículo 296 y evitar dudas en cuanto al alcance, la finalidad y los objetivos del Plan de seguimiento al que alude, y, al mismo tiempo, contribuir a hacer previsibles los resultados de su aplicación, lo lógico es que se sustituya la referencia al «Plan de seguimiento» por la más adecuada «Plan de intervención individualizada».

A este respecto, hay que tener en cuenta que los objetivos que se persiguen con el Plan de seguimiento forman una parte indisociable de la previsión de tratamiento que se establezca (de su finalidad y objetivos), y, por tanto, son un área específica del mismo. Y, en consecuencia, debería quedar así reflejado.

9º Órganos consultivos y de participación:

Artículo 308.– Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia.

Artículo 309.– Foro de la Infancia y la Adolescencia.

El texto legislativo cuya aprobación se persigue contempla dos órganos consultivos y de participación en el capítulo II de su Título VIII: el Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia y el Foro de la Infancia y la Adolescencia.

Atendiendo a su composición, el primero de los órganos incluye entre sus miembros a los agentes sociales implicados en materia de infancia y la adolescencia, e incorpora, a su vez, a dos personas menores de edad que formen parte del Foro de la Infancia y la Adolescencia, y que actuarán en representación de dicho órgano.

Por su parte, el segundo de los órganos, y que se concreta en el citado Foro de la Infancia y la Adolescencia, tiene como finalidad promover y posibilitar la participación directa de las personas menores de edad en las políticas públicas con impacto en los derechos de la infancia y la adolescencia, configurándose como órgano mediante el cual el Gobierno Vasco hace efectivo el derecho de niños, niñas y adolescentes a participar y ser consultados y escuchados colectivamente en los asuntos que les conciernen. A tal efecto, se trata de un órgano integrado, en su práctica totalidad, por niños, niñas y adolescentes.

De otro lado, desde una perspectiva funcional, al Consejo se le atribuye, entre sus funciones:

«Informar, con carácter preceptivo, los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones de carácter general que deban tener un impacto directo en la promoción y la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia, en particular en los ámbitos de la salud, la educación, la cultura, la actividad física y el deporte, el medio ambiente, la seguridad, la justicia y los servicios sociales».

Y, en la misma línea, el Foro ostenta la siguiente función:

«Ser consultados sobre anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones de carácter general que tengan o puedan tener un impacto directo en la promoción y la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia en los ámbitos de la salud, la educación, la cultura, el deporte, la seguridad, la justicia y los servicios sociales».

Analizadas ambas funciones, se observan diferencias sustanciales en cuanto a su contenido y ejercicio. Así, en el caso del Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia la solicitud del informe es preceptiva, y se proyecta sobre cualquier ámbito material; si bien, se pone mayor énfasis en los ámbitos de la salud, la educación, la cultura, la actividad física y el deporte, el medio ambiente, la seguridad, la justicia y los servicios sociales, por ser aquellos que pueden afectar de manera más intensa o relevante al ejercicio de los derechos de las personas menores de edad.

Por el contrario, en el caso del Foro de la Infancia y la Adolescencia, la forma en que se ha redactado la función anteriormente transcrita suscita dudas sobre el carácter facultativo o preceptivo de la misma.

Así, la expresión «ser consultados» puede dar a entender que cabe la posibilidad de que los proyectos normativos que tengan o puedan tener un impacto directo en la promoción y la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia no sean sometidos a la consulta de este órgano, quedando a criterio del órgano promotor de la iniciativa legislativa la decisión sobre la conveniencia o no de realizar dicha consulta.

Y, en ese escenario, sería deseable que debiera figurar en el expediente de tramitación de la disposición de carácter general de que se trate, de forma suficiente y adecuadamente fundamentada, los argumentos que justificarían la no realización de la consulta. Aspecto este al que podría contribuir, de forma relevante, el contenido de la evaluación de impacto normativo sobre la infancia y la adolescencia que se hubiese elaborado, con fundamento en el artículo 3 del anteproyecto de ley, en relación con el artículo 15.3 h) de la LDCG.

Al margen de lo anterior, el ámbito objetivo de aplicación de la consulta es limitado, ya que no se proyecta sobre la totalidad de las disposiciones de carácter general, sino tan solo respecto de aquellas que estuviesen vinculadas a los ámbitos de la salud, la educación, la cultura, el deporte, la seguridad, la justicia y los servicios sociales

La diferencia sustancial entre la redacción de las funciones (aparentemente análogas) que se atribuyen al Consejo y al Foro estriba en que, en el primer caso el ejercicio de la función de informar se proyecta sobre la totalidad de los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones de carácter general, destacándose a continuación aquellos que, de forma particular, se consideran más relevantes para el ejercicio de los derechos de la infancia y la adolescencia. Y, en el segundo caso, la posible consulta se circunscribe, directamente, a aquellas disposiciones de carácter general que tengan o puedan tener un impacto directo en la promoción y la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia en una serie determinada de ámbitos (salud, educación, cultura, deporte, seguridad, justicia y servicios

sociales), excluyéndose otro como bien podrían ser el urbanismo, industrial, hacendístico, tributario, etc.

Dicho esto, parece lógico que el Foro de la Infancia y la Adolescencia no deba conocer todos aquellos textos normativos que se tramiten en el seno de la Administración General del País Vasco, limitando su actividad a aquellas normas que tengan o puedan tener un impacto directo en la promoción y la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia, y, en consecuencia, afecten de forma efectiva a las personas menores de edad.

Así las cosas, la evaluación específica de impacto de la normativa sobre la infancia y la adolescencia será un mecanismo adecuado que permitirá discernir sobre dicha cuestión. Y a ello contribuiría la intervención que realice el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia al objeto de verificar la correcta aplicación de la perspectiva de derechos de la infancia y la adolescencia (en el sentido de analizar si la actividad proyectada en la norma puede tener repercusiones, positivas o adversas, en el objetivo global de promoción, prevención, atención y protección del bienestar de la infancia y la adolescencia y del ejercicio efectivo de sus derechos), y su posibilidad de realizar, si procede, propuestas de mejora.

Y todo ello sin perjuicio de la intervención que pueda llevarse a cabo en el curso del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general por parte de otros órganos, como es el caso de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la que se podrá advertir si a la vista del contenido de la disposiciones normativas y su incidencia en ámbitos estrechamente vinculados a los derechos de la infancia y la adolescencia, debería haberse recabado la opinión del Foro de la Infancia y la Adolescencia, en el caso de que no se hubiera procedido en ese sentido.

En estrecha relación con lo anterior, y si bien esta es una cuestión que afecta a la metodología de elaboración de la evaluación de impacto normativo sobre la infancia y la adolescencia, y que en su caso debería contemplarse en las normas o directrices que aprobase el Gobierno Vasco en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.3 del anteproyecto de ley, resultaría sumamente útil, en aras de ayudar a calibrar la efectiva incidencia de la actividad o actuaciones proyectadas en una disposición normativa de carácter general en los derechos de la infancia y la adolescencia, que en el marco de la elaboración de dicha evaluación específica, y a través de un proceso colaborativo o de escucha, se tuviese la oportunidad de conocer la visión al respecto de dicho colectivo, así como de las propias entidades que trabajan en el ámbito de la infancia y la adolescencia.

En suma, se proponen como mejoras dirigidas a asegurar un cumplimiento más eficaz del derecho de participación de las personas menores de edad, y, en particular, de su derecho a participar, directa y activamente, en las políticas públicas que incidan en sus derechos y deberes en el marco de los cauces de participación infantil habilitados al efecto, como es el caso del Foro de la Infancia y la Adolescencia:

- Establecer el carácter preceptivo de la consulta al Foro de la Infancia y la Adolescencia de aquellos anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones de carácter general cuyo contenido afecte o incida en los ámbitos de la salud, la educación, la cultura, el deporte, la seguridad, la justicia y los servicios sociales.
- En los restantes casos, la oportunidad de la consulta se deberá determinar a la vista del resultado de la evaluación de impacto normativo sobre la infancia y la adolescencia que se haya realizado acerca del anteproyecto de ley y proyecto de disposición de carácter general afectado.

- La consulta deberá acompañarse de la evaluación de impacto normativo sobre la infancia y la adolescencia que se haya realizado. Esta previsión resulta coherente con el artículo 12 de la CDN, dedicado al derecho a ser escuchado, y con las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño incluidas en la Observación General núm. 12.

Así, tendrán la oportunidad de conocer la información y los datos que se hayan recopilado y hayan servido de base al análisis realizado, y, en su caso, a las medidas complementarias o compensatorias cuya adopción se proponga al objeto de limitar o evitar el impacto negativo en los derechos de la infancia y adolescencia, o incluso para garantizar y reforzar el impacto positivo en su ejercicio. Se trata, en definitiva, de que dispongan el máximo de información vinculada a la consulta que se sometan a su conocimiento.

- En la misma línea, resultaría oportuno acompañar también de la evaluación de impacto normativo sobre la infancia y la adolescencia a los textos normativos que sean sometidos al informe del Consejo Vasco para la Infancia y la Adolescencia.

10º Artículo 328.– Infracciones graves.

El **artículo 316 del anteproyecto de ley**, en coherencia con el mandato y las consecuencias previstas en las disposiciones recogidas en los artículos 57 a 59 de la LOPIVI, **exige** como requisito para el acceso y ejercicio de cualesquiera profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad, **no haber sido condenado por sentencia firme por cualquier delito contra la libertad e indemnidad sexuales, así como por cualquier delito de trata de seres humanos tipificados en el Código Penal.**

Derivado de la exigencia anterior, de un lado, quien pretenda el acceso a tales profesiones, oficios o actividades deberá acreditar esta circunstancia mediante la aportación de una certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales y Trata de Seres Humanos; y, de otro lado, las empresas y entidades no podrán darles ocupación cuando tengan antecedentes en el citado registro.

Dicho esto, no se observa en el cuadro de infracciones que se detalla en los artículos 328 y 329 la calificación jurídica como conducta infractora del incumplimiento de la prohibición anterior, por parte de quienes están obligados: tanto a supervisar la seguridad en la contratación del personal o acceso de las personas voluntarias a las profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad, como de verificar el cumplimiento y la acreditación de la inexistencia de antecedentes de naturaleza sexual.

En este sentido, la ausencia de responsabilidad o consecuencia jurídica alguna al incumplimiento de estas obligaciones resta absolutamente de efectividad a la exigencia que se establece a quienes pretendan el acceso a las profesiones, oficios o actividades referidas, de aportar una certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales y Trata de Seres Humanos.

Y, al mismo tiempo, pone en riesgo el bien jurídico que se pretende proteger con dicho requisito de acceso, esto es: la seguridad e integridad de las personas menores de edad.

Congruentemente con todo ello, como medida que contribuirá a salvaguardar el pleno ejercicio de los derechos de la infancia y la adolescencia, **es preciso tipificar como infracción administrativa toda contratación (de personal) u ocupación (de personas voluntarias) en cualesquiera profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad a quienes tengan antecedentes en**

el Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos, y que traiga causa de un incumplimiento del deber de supervisar la seguridad en la contratación y verificar el cumplimiento y la acreditación de los requisitos establecidos en el artículo 316.2 del anteproyecto de ley.

VI.- CONCLUSIÓN.

Con carácter general, el **IMPACTO** sobre los derechos de las personas menores de edad del «anteproyecto de Ley de Infancia y Adolescencia», y, de forma específica, de su contenido y de las medidas contempladas en el mismo, **se califica como POSITIVO**, sin perjuicio de las recomendaciones de mejora recogidas en el epígrafe IV precedente.

En Vitoria-Gasteiz.

Miguel Ángel Hurtado Pedroso
Asesor Jurídico
Dirección de Familias e Infancia

Vº Bº
Miren Irune Muguruza Mendarte
Directora de Familias e Infancia