

# Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 20 de febrero de 2019 el siguiente dictamen:

## 1. Antecedentes

El 15 de enero de 2019 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para la elaboración de una propuesta de dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de la preceptiva Memoria del análisis de impacto

normativo, regulada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, que consta de los siguientes apartados:

1. Oportunidad de la propuesta, donde se expone la motivación de la norma proyectada, los fines y objetivos perseguidos por esta, el análisis de las alternativas consideradas a la misma, la adecuación de su elaboración a los principios de buena regulación y la inclusión del Anteproyecto en el Plan Anual Normativo 2019, aún pendiente de aprobación.
2. Contenido y análisis jurídico, donde se contempla el contenido de la norma proyectada, la base jurídica y el rango de esta, la adecuación de la misma al orden

de distribución de competencias, las normas que quedan derogadas por la propuesta y la justificación de la entrada en vigor de la norma y vigencia de la misma.

3. Descripción de la tramitación.
4. Análisis de impactos de la norma proyectada, donde se describe su impacto económico, su impacto presupuestario, la detección y medición de las cargas administrativas de la misma, su impacto por razón de género, su impacto en la infancia y la adolescencia, su impacto en la familia, su impacto en materia de igualdad de oportunidades y otros impactos.
5. Evaluación *ex post* de la norma.

Estos cinco apartados vienen precedidos por una ficha del resumen ejecutivo que, en un cuadro, incluye una breve información sobre los Ministerios proponentes (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Ministerio de Justicia y Ministerio del Interior), el título de la norma, el tipo de Memoria, la oportunidad de la propuesta, el contenido y análisis jurídico, y el análisis de los diferentes impactos de la misma.

Dicha Memoria cuenta además con un Anexo I que contiene un Informe en relación con el trámite de consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral frente a la violencia contra la infancia.

Asegurar la protección de la familia y de la infancia forma parte de los principios rectores de la actuación de los poderes públicos, conforme al artículo 39 de la Constitución Española de 1978. En su apar-

tado primero, este precepto señala que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. En su apartado segundo, se dispone que los poderes públicos asegurarán también la protección integral de los hijos, iguales estos ante la Ley con independencia de su filiación. Dicho artículo concluye (apartado cuarto) estableciendo que los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

En el contexto de dichos acuerdos internacionales, cabe remontarse a la Declaración de Ginebra de 1924 de los Derechos del Niño adoptada por la Sociedad de Naciones, que concibió por primera vez, al niño como sujeto de derecho y protección (sin embargo, este texto no tenía fuerza vinculante para los Estados). Posteriormente, el 20 de noviembre de 1959, se aprobó la Declaración de los Derechos del Niño, que, basada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la citada Declaración de Ginebra, se componía de 10 principios centrados en la necesidad de dar al niño toda la protección necesaria y de garantizarle las oportunidades o servicios para su completo desarrollo físico y psíquico así como la protección ante la discriminación.

Sin embargo, en el marco del Derecho internacional, el antecedente más inmediato y relevante en el Anteproyecto objeto de dictamen viene dado por la Convención de los Derechos del Niño, adoptada unánimemente por la Asamblea de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España el 6 de diciembre de 1990. Dicha

Convención establece, en forma de Tratado internacional, que los Estados partes deben asegurar que todos los niños y niñas gocen de los derechos y libertades que consagra el Tratado; que tienen acceso a la educación y a los servicios de salud, que pueden desarrollar plenamente sus capacidades físicas, psíquicas, sociales y morales; que crecen en un entorno de felicidad, protección, bienestar y comprensión, que disfrutan del esparcimiento, la cultura, las artes y el deporte y que pueden participar de una forma accesible y activa en todo este proceso. En definitiva, la Convención de los Derechos del Niño constituye en estos momentos el marco universal de la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia.

También en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es necesario referirse, entre otras, a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006. El objetivo de esta era promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto de derechos humanos por las personas con discapacidad (especialmente por los niños y niñas), sobre todo en una serie de ámbitos fundamentales tales como la accesibilidad, la libertad de movimiento, la salud, la educación, el empleo, la habilitación y rehabilitación, la participación en la vida política y la igualdad y la no discriminación.

En el ámbito internacional, cabe destacar además la existencia de diversos tratados internacionales (ratificados por España) en una serie de materias sectoriales que tam-

bién afectan a los menores de edad, a iniciativa de organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (como el Convenio 182 sobre peores formas de trabajo infantil de 1999), el Consejo de Europa (como el Convenio sobre la Ciberdelincuencia, hecho en Budapest el 23 de noviembre de 2001; el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005; el Convenio sobre la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007; el Convenio relativo a la adopción de menores, hecho en Estrasburgo el 27 de noviembre de 2008; el Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011) o la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado (Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, de 29 de mayo de 1993, y el 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 19 de octubre de 1996).

Particular mención merece, en el ámbito del Consejo de Europa, la Estrategia del Consejo de Europa para los Derechos del Niño del 2016-2021, que trata de garantizar a todos los niños sus derechos en las distintas áreas de la igualdad de oportunidades, de la participación, de una vida libre de violencia, de la justicia y de los derechos en el en-

torno digital. Esta estrategia es el resultado de una amplia consulta con los Estados miembros del Consejo de Europa, la sociedad civil, las organizaciones defensoras de la infancia, otras organizaciones internacionales y los niños. Contempla una visión general de los retos más apremiantes para los niños durante los próximos años como son, entre otros, la lucha contra la pobreza, la inequidad, la exclusión, el racismo o la violencia/castigo físico (en todos los ámbitos).

Asimismo, cabe referirse a la normativa comunitaria con incidencia en este terreno (entre la que cabe aludir al Reglamento [CE] núm. 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento [CE] núm. 1347/2000; y a la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, de gran relevancia en la protección de los menores que se encuentran en esa situación.

Especial importancia reviste, a los efectos del objeto del Anteproyecto, la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, parcialmente transpuesta al ordenamiento

jurídico español a través de varias Leyes, entre las que caben destacar la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal; la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito; la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del Sistema de protección a la infancia y a la adolescencia así como la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. El plazo para su trasposición expiró el 18 de diciembre de 2013, habiendo sido requerida España para proceder a completarla.

A pesar de que los sistemas de protección de los menores son principalmente responsabilidad de cada Estado miembro, existen ámbitos que cuentan con normas comunes, particularmente en lo relativo a sus derechos en los procedimientos penales, la libre circulación dentro de la Unión, el asilo o la trata de seres humanos o, en general, en los supuestos que afectan a la seguridad de los niños y en los que intervienen varios países. También se encuentra en marcha un proceso de aproximación a los objetivos comunes de índole social en la Unión Europea, en cuyo contexto la Comisión Europea aprobó en 2013 su recomendación “Invertir en la infancia: romper el ciclo de desventajas” (COM [2013] 778 final) dentro del denominado “Paquete de Inversión Social”. La recomendación, estaba destinada a combatir la pobreza infantil, incluyendo un marco político integrado para el desarrollo de políticas nacionales de lucha contra la pobreza

infantil y promoción del bienestar de los niños, reconociendo así la Comisión el fuerte impacto de la crisis en la calidad de vida de los niños.

Cabe igualmente señalar en este plano comunitario la plena vigencia de la Agenda de la Unión Europea en pro de los Derechos del Niño que se adoptó en febrero de 2011 (COM [2011] 60 final), que alentaba a renovar el compromiso de todos los actores “con objeto de alumbrar la visión de un mundo en el que los niños puedan ser niños y vivir, jugar, aprender, desarrollar todo su potencial y aprovechar al máximo todas las oportunidades existentes en un entorno seguro”. Además, cabe hacer mención al “Pilar Europeo de los Derechos Sociales”, aprobado en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento, celebrada en Gotemburgo durante los días 16 y 17 de noviembre 2017, ya que este, en su capítulo III titulado “Protección e inclusión social”, realizaba diversas consideraciones sobre la asistencia y apoyo a los niños, tales como que los niños tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad y tienen derecho a la protección contra la pobreza.

En España, en desarrollo del mandato constitucional antes citado se ha ido conformando un extenso campo normativo relacionado con la protección de los menores. Por lo que se refiere a la legislación de ámbito estatal, cabe mencionar la Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación de la Filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio; la Ley Orgánica 1/1982, de 5

de mayo, de Protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen; la Ley 13/1983, de 24 de octubre, sobre la Tutela; la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento civil en materia de adopción; la Ley Orgánica 5/1988, de 9 de junio, sobre Exhibicionismo y provocación sexual en relación con los menores; la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la Competencia y el procedimiento de los juzgados de menores; así como la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se Incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

Posteriormente, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección jurídica al menor y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento civil vino a reformar las tradicionales instituciones de protección del menor reguladas en el Código Civil. En el año 2015, dos importantes Leyes modificaron tanto la Ley Orgánica 1/1996 como otras piezas relevantes del sistema jurídico español de protección de infancia: la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del Sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Ambas Leyes abordaban una reforma

legislativa que pretendía agilizar los procesos de acogimiento y adopción, además de mejorar la atención a la infancia en riesgo y a los menores víctimas de violencia. Su objetivo principal era garantizar la especial protección de los menores en todo el Estado y responder a sus necesidades, situándose así España entre los países más avanzados a la hora de incorporar la defensa del interés superior del menor como principio interpretativo, derecho sustantivo y norma de procedimiento, como recomendó el Comité de la ONU de Derechos del Niño en 2013. Asimismo, la reforma perfeccionaba el derecho del menor a ser oído y escuchado en todas las decisiones que afecten a su vida.

El CES tuvo oportunidad de pronunciarse sobre dicha reforma a través de sus Dictámenes 3/2014, sobre el Anteproyecto de Ley de Protección a la infancia, y 4/2014, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Protección a la Infancia. En ambos dictámenes el CES expresaba una valoración general positiva de los cambios que se abordaban, sin perjuicio de una serie de observaciones generales y particulares.

Así pues, en la actualidad, el marco jurídico general del sistema de protección de menores en España, que trae causa de los preceptos constitucionales ya citados, viene determinado principalmente por el Código Civil (artículos 172 y siguientes), las mencionadas Leyes Orgánicas 1/1996, 8/2015 y 26/2015, junto con los restantes instrumentos del ordenamiento jurídico penal, administrativo y procesal que materializan el sistema de garantías de los derechos de los

niños, niñas y adolescentes. A este respecto, cabe apuntar que además en España existe abundante normativa en vigor en materias sectoriales (educación, sanidad, protección de datos, etc.) que afectan a los menores, así como una profusa legislación autonómica en este terreno.

En efecto, las comunidades autónomas, al amparo de sus competencias en materia de protección de menores que han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía (de conformidad con el artículo 148.1.20 de la Constitución —asistencia social— o del artículo 149.1.8 *in fine* —en relación con aquellas comunidades autónomas dotadas de Derecho Civil especial o foral—), han ido legislando en este campo. En la actualidad, todas las comunidades autónomas cuentan normativa en materia de protección de menores.

En el ámbito de las políticas desplegadas para hacer efectivos los compromisos internacionales adquiridos por España en materia de protección de menores, cabe tener en cuenta entre los antecedentes de este Anteproyecto la recomendación formulada por el Comité de los Derechos del Niño al Gobierno Español, en el marco de lo dispuesto en el artículo de 44 de la Convención de los Derechos del Niño (los Estados tienen la obligación de presentar informes periódicos de aplicación y seguimiento de la misma que son evaluados por el citado Comité), relativa a la necesidad de reunir toda la información obrante en el país, para poder así llevar a cabo una evaluación completa de los progresos y dificultades en la aplicación de la Convención. En España,

el Gobierno, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de marzo de 1999, creó el Observatorio de la Infancia, con el objetivo de construir un sistema de información con capacidad para conocer el bienestar y la calidad de vida de la población infantil y las políticas públicas que afectan a la infancia en relación a su desarrollo, implantación y efectos de las mismas en dicha población.

En el año 2018, el Gobierno instituyó el Alto Comisionado para la pobreza infantil, un órgano unipersonal del Gobierno de España, dependiente orgánicamente de la Presidencia del Gobierno, encargado de la coordinación de actuaciones dirigidas a luchar contra la desigualdad y la pobreza infantil. Entre sus cometidos se incluye analizar el estado de la protección de la infancia de acuerdo con la Convención de los derechos del Niño y el resto de acuerdos internacionales suscritos sobre la materia.

A este respecto cabe recordar que el mencionado Comité de Derechos del Niño de la ONU, con ocasión del examen de la situación de los derechos de la infancia en España en 2010, recomendó en 2011 al Gobierno de España que se aprobase una Ley integral sobre la violencia contra los niños, parecida a la aprobada contra la violencia de género, que garantizase la reparación de sus derechos y unas normas de atención mínimas en las diferentes comunidades autónomas (observación general número 13). Dicho Comité volvió a recomendar, en sus informes periódicos v y vi combinados de España, que se agilizase la adopción de la Ley integral sobre la violen-

cia contra los niños tras su examen de la situación de los derechos de la infancia en España en el año 2018.

Teniendo en cuenta dichas recomendaciones, el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del 26 de junio de 2014, acordó la creación de una Subcomisión de estudio para abordar el problema de la violencia sobre los niños y las niñas. La Subcomisión adoptó numerosas conclusiones y propuestas que dieron lugar, posteriormente, a la Proposición No de Ley (aprobada por unanimidad en el Pleno del Congreso de los Diputados el 12 de septiembre de 2017) por la que se instaba al Gobierno, en el ámbito de sus competencias y en colaboración con las comunidades autónomas, a iniciar los trabajos, a la mayor brevedad posible (en el plazo máximo de un año), para la aprobación de una Ley Orgánica para erradicar la violencia contra la infancia y para proteger el derecho de los niños y las niñas a la integridad física y moral.

En relación con las políticas en materia de promoción, protección y defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia, cabe señalar, en primer término, que actualmente en España está pendiente de aprobación el III Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2018- 2021), previsto en el Plan Nacional de Reformas 2018 del Reino de España. Con anterioridad, hay que apuntar que estuvo en vigor el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2013- 2016), aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de abril de 2013, que sustituyó al I Plan Estratégico Na-

cional de Infancia y Adolescencia (2006-2009), que fue prorrogado hasta 2010. En este contexto, hay que recordar que en los Planes Estratégicos I y II estaba prevista la revisión/actualización de la legislación de protección de la infancia, que posteriormente vería la luz mediante las ya citadas Ley Orgánica 8/2015 y Ley 26/2015, ambas de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia.

Por ser el último que ha estado vigente en España, cabe recordar que el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia se articulaba en torno a ocho objetivos: 1) conocimiento y sensibilización; 2) apoyo a las familias y conciliación; 3) seguridad en el uso de las nuevas tecnologías; 4) atención prioritaria en colectivos con riesgo de exclusión social; 5) prevención y rehabilitación de casos conflictivos; 6) educación de calidad; 7) defensa de su salud y 8) participación en su entorno. Además, como novedad, este II Plan establecía que se incorporara un informe sobre el impacto en la infancia en todos los proyectos de Ley y de Reglamento, de la misma manera que ya ocurre con el impacto de género.

Por otro lado, hay que subrayar que se encuentran vigentes en España otros planes que contemplan previsiones específicas de protección de los menores, entre los que destaca el Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte 2010-2020, así como la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020, cuyo propósito es profundizar en el proceso aplicativo de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por el momento, no se ha dado continuidad a

otras iniciativas de interés en el ámbito de la infancia y la adolescencia como el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 o el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014.

Y es que, tal y como evidencian los datos recogidos en la Memoria que acompaña al Anteproyecto, la violencia contra los niños, niñas y adolescentes constituye un problema grave y de crecientes dimensiones. En 2017 fueron víctimas de algún ilícito penal 38.433 personas menores de edad, frente a las 37.495 del año anterior; mientras que 4.542 menores de edad fueron víctimas de delitos contra la libertad e indemnidad sexual. Así, según los últimos datos del Ministerio del Interior, de 2017, aproximadamente la mitad de los abusos sexuales que se producen en España cada año tienen a niños y niñas como víctimas (las víctimas menores de edad suponen el 47,6 por 100 de un total de casi diez mil víctimas contabilizadas).

Según el Estudio de la Fundación ANAR (“Evolución de la Violencia a la Infancia y la Adolescencia en España según las Víctimas (2009-2016)” mencionado en la Memoria del Anteproyecto, la agresión violenta proviene en la mayoría de los casos del entorno más cercano: en el 58,6 por 100 de los casos de alguno de los progenitores y en un 66,4 por 100 de los casos se trata de violencia en el seno familiar. Según el mismo informe, solo expresó deseo de denunciar el 14 por 100 de las víctimas, de las que únicamente el 7,0 por 100 lo hizo finalmente. En el centro escolar se detectaron tan solo el 7,3 por 100 de los casos.



Por otro lado, los datos oficiales del Ministerio del Interior sobre medidas de protección a la infancia a 31 de diciembre de 2017 arrojan un total de 47.493 niños, niñas y adolescentes bajo la tutela de las Entidades Públicas de Protección de Menores (CC.AA), un 7,6 por 100 más que en 2016.

Un caso especial de vulnerabilidad lo representan los menores extranjeros no acompañados (MENAS), especialmente expuestos al riesgo de ser explotados sexual o económicamente, sufrir abuso, abandono o violencia, o un cuidado inadecuado que vulnera sus derechos. Las cifras que ofrece el Registro de MENAS del Ministerio del Interior muestran que en los últimos años el número de llegadas de estos menores ha aumentado considerablemente hasta los 13.405 reseñados por el Ministerio del Interior y atendidos por las comunidades autónomas a fecha de 30 de noviembre de 2018, más del doble que el año anterior. De ellos el 90,9 por 100 son niños y el 9,1 por 100 niñas.

La mayor vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, se pone de manifiesto en el Informe del Centro Reina Sofía sobre el maltrato infantil en la familia en España 2011, citado en la Memoria que acompaña al Anteproyecto. Las personas con discapacidad presentan mayores tasas de maltrato (23,08 por 100) que el resto (3,87 por 100), concluyendo dicho Informe que la discapacidad es un factor que incrementa el riesgo de maltrato.

Como complemento de todos los datos anteriores, cabe señalar que el número de casos de violencia contra la infancia registra-

dos en el año 2017 por el teléfono de ayuda a la infancia y a la adolescencia de la fundación ANAR fue de 6.175 casos mientras que en 2016 se registraron 5.930 casos por este medio. También, según esta Fundación, los datos del periodo 2009 a 2016 muestran un aumento espectacular del número de casos por violencia de cualquier tipo, que han pasado de 1.487 hasta 5.930, es decir, se ha multiplicado por cuatro en este periodo de tiempo.

En todo caso, se constata la falta de datos globales, fiables y sistemáticos sobre la envergadura del fenómeno de la violencia contra la infancia y la adolescencia. En efecto, el tratamiento estadístico de la violencia que sufren las personas menores de edad se caracteriza por su dispersión y necesidad de mejora.

En definitiva, el presente Anteproyecto responde, por un lado, a la necesidad de introducir en nuestro ordenamiento jurídico los compromisos internacionales asumidos por España en la protección integral de la infancia y adolescencia frente a la violencia en sus distintas vertientes y, por otro, al mandato de la citada Proposición No de Ley de 2017 que instaba al Gobierno, en el ámbito de sus competencias y en colaboración con las comunidades autónomas, a iniciar los trabajos, a la mayor brevedad posible (en el plazo máximo de un año), para la aprobación de una Ley Orgánica para erradicar la violencia contra la infancia y para proteger el derecho de los niños y las niñas a la integridad física y moral.

El Anteproyecto adopta un enfoque integral, que incluye la concienciación, la prevención, la detección, la protección y la

reparación del daño en todos los ámbitos en los que las personas menores de edad desarrollan su vida. Según dispone la Memoria que le acompaña, se persigue garantizar el derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes a la integridad física y moral frente a cualquier forma de violencia, y con independencia del medio mediante la que se lleve a cabo; contemplar todos los niveles de protección contra la violencia hacia la infancia y la adolescencia en cada uno de los sectores y ámbitos en los que vive un menor de edad: familia, educación, sociosanitario, medios de comunicación, deporte y ocio, etc.; incrementar la sensibilización ciudadana, la especialización de los profesionales y la detección y notificación tempranas; dar una respuesta desde las Administraciones públicas coordinada y eficaz (uniforme); la restauración de los derechos de las víctimas así como difundir y visibilizar la responsabilidad de todos ante esta realidad.

Cabe señalar que el Consejo Económico y Social ha venido prestando especial atención en sus diferentes trabajos a determinados aspectos que guardan relación con el ámbito de la protección de los menores de edad. Así, el CES ha abordado estos aspectos en diversos dictámenes, tales como el Dictamen 2/1999 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el artículo 5 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las familias numerosas; el Dictamen 5/2003 sobre el Anteproyecto de Ley de Protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento civil y de la norma-

tiva tributaria con esta finalidad; el Dictamen 2/2004 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres; el Dictamen 5/2005 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003 de 18 de noviembre de Protección a las familias numerosas; el Dictamen 8/2005 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género; el Dictamen 8/2006 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres; el Dictamen 9/2007 sobre el Proyecto de Ley por la que se establece la Deducción por nacimiento o adopción en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de la Seguridad Social; el Dictamen 10/2010 sobre el Anteproyecto de Ley de Adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; el Dictamen 3/2011 sobre el Anteproyecto de Ley Integral para la igualdad de trato y la no discriminación; el Dictamen 9/2013 sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; el Dictamen 3/2014 sobre el Anteproyecto de Ley de Protección a la infancia; y el Dictamen 4/2014 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Protección a la infancia.

Asimismo, el CES ha abordado también algunos aspectos vinculados con la vulnerabilidad de la infancia y la necesidad de reforzar su protección desde distintos ámbitos en varios informes de iniciativa propia, entre los que caben destacar, sin ánimo de exhaustividad, el Informe 3/1994, *La situación de la mujer en la realidad socio-laboral española*; el Informe 8/1996, *La pobreza y la exclusión social en España*; el Informe 4/2000, *La protección social de la mujeres*; el Informe 2/2001, *La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan Nacional para la inclusión social*; el Informe 1/2003, *sobre el proyecto de Plan Nacional de Inclusión Social para el periodo 2003-2005*; el Informe 3/2003, *Segundo Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*; el

Informe 4/2003, *La situación de las personas con discapacidad en España*; el Informe 4/2005, *sobre el borrador del III Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2005-2006*; el Informe 3/2008, *sobre el borrador del v Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, 2008-2010*; el Informe 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*; el Informe 1/2011, *Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española* o el Informe 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.

También, el Consejo se ha hecho eco de la realidad de dichos aspectos con incidencia en los menores de edad en sus Memorias anuales sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación, concretamente en el capítulo III de las mismas.

## 2. Contenido

El Anteproyecto se compone de 57 artículos, estructurados en un título preliminar y cinco títulos, cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, una disposición transitoria y quince disposiciones finales.

### **Título preliminar. Disposiciones generales (artículos 1 a 7)**

En el título preliminar se establece el objeto y ámbito de aplicación de la Ley (artículos 1

y 2). Determina que el objeto es garantizar los derechos fundamentales de los menores de edad que se encuentren en el territorio español, con independencia de su nacionalidad, ante cualquier tipo de violencia, para la que se establece una definición de carácter amplio. Las obligaciones que regula el Anteproyecto son de aplicación a personas físicas o jurídicas que se encuentren o actúen en territorio español.

Se establecen asimismo los fines de la Ley (artículo 3), como son: promover medi-

das de sensibilización contra la violencia, prevención de la misma, así como impulsar la detección temprana, reforzar la capacidad de los menores para reconocer y reaccionar ante la violencia así como fortalecer la tutela judicial y garantizar la reparación de los derechos de las víctimas, con especial atención a los colectivos en situación de especial vulnerabilidad.

Los principios rectores (artículo 4) son los recogidos en la Ley Orgánica 1/1996, relativos a la acción administrativa, a los que se añaden otros adicionales, entre los que cabe desatacar la prioridad de las actuaciones preventivas, el empoderamiento de los menores para reconocer y reaccionar ante la violencia, así como la perspectiva de género en todas las medidas relacionadas con la violencia sobre la infancia y la adolescencia.

Asimismo, se regulan los aspectos mínimos que deberá comprender la formación especializada y continua de los profesionales que tengan un contacto habitual con la población menor de edad (artículo 5) y se recoge la necesaria colaboración entre las Administraciones públicas (artículo 6), así como la cooperación público-privada (artículo 7).

### **Título I. Derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia (artículos 8 a 12)**

Este título garantiza a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia los derechos de información y asesoramiento (artículo 9), introduciendo el respeto a su orientación se-

xual e identidad de género. También se garantiza el derecho de atención social integral, que comprenderá medidas de protección, apoyo, acogida y recuperación (artículo 10), a la intervención en el procedimiento judicial, a través de sus representantes legales o un defensor judicial (artículo 11), y a la asistencia jurídica gratuita, independientemente de su situación económica, mediante el establecimiento de un turno de oficio especial para la asistencia y defensa de víctimas menores de edad así como la asignación urgente de profesionales que garanticen una asistencia inmediata (artículo 12).

### **Título II. Deber de comunicación de situaciones de desprotección, riesgo o violencia (artículos 13 a 18)**

Este título regula el deber de comunicación de las situaciones de desprotección, riesgo y violencia ejercida sobre una persona menor de edad. El deber de comunicación a la autoridad competente se regula con carácter genérico, afectando a toda la ciudadanía (artículo 13). No obstante, se establece el deber de comunicación cualificado, esto es, especialmente exigible, a los colectivos que, por razón de su profesión u oficio, tienen un contacto habitual con menores de edad: miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, autoridades o empleados públicos, personal sanitario, personal de centros escolares y personas que trabajen en centros en los que residan habitualmente menores (artículo 14).

Asimismo, se prevé que los menores víctimas de violencia, o que la hayan presenciado, puedan comunicarlo a través de sus representantes legales a las autoridades competentes para lo cual las Administraciones públicas establecerán mecanismos de comunicación seguros, eficaces, confidenciales y adaptados a los menores (artículo 15). Los centros educativos así como los establecimientos en los que habitualmente residan menores, ya sean públicos o privados, deberán facilitar a los menores toda la información actualizada referente a los procedimientos de comunicación de situaciones de violencia regulados por las Administraciones públicas y aplicados en cada centro (artículo 16).

Además, se regula de manera específica el deber de comunicación de la existencia de contenidos en red que puedan suponer alguna forma de violencia o abuso a menores, sean o no constitutivos de delito (artículo 17).

La Ley garantizará la confidencialidad y la seguridad de las personas que cumplan su deber de comunicación (artículo 18).

### **Título III. Concienciación, prevención y detección (artículos 19 a 26)**

#### **Capítulo I. Estrategia para la erradicación de la violencia sobre la infancia y la adolescencia (artículo 19)**

En el primer capítulo de este título (artículo 19) se establece la necesidad de disponer de una Estrategia nacional de erradicación de la violencia sobre la infancia y la adolescencia, de carácter plurianual, que será elabo-

rada por la Administración General del Estado, en colaboración con la Administración autonómica y local. Esta estrategia, que contará con una dotación presupuestaria, pondrá especial énfasis en incidir en el ámbito familiar, educativo, servicios sociales, sanitarios y jurídicos, así como en los medios de comunicación y las nuevas tecnologías.

Anualmente se realizará un informe de evaluación acerca del grado de cumplimiento y eficacia de dicha Estrategia (que correrá a cargo de los Ministerios de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y de Justicia, en colaboración con el Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil). Los resultados del Informe se harán públicos y deberán ser tenidos en cuenta para la elaboración de las políticas públicas correspondientes.

#### **Capítulo II. Niveles de actuación (artículos 20 a 23)**

En este capítulo se recogen los distintos niveles de actuación por parte de las Administraciones públicas, incidiendo en la concienciación, mediante campañas y acciones concretas (artículo 20), en la prevención, a través de planes y programas que comprenderán medidas específicas en los ámbitos familiar, educativo, servicios sociales, sanitario, judicial, medios de comunicación y las nuevas tecnologías (artículo 21), y dirigidos a proteger a los menores frente a procesos de radicalización (artículo 22). También se incide en el ámbito de la detección, mediante la elaboración de programas

de formación para profesionales que habitualmente trabajan con menores, así como para que los menores cuenten con herramientas que les permitan detectar situaciones de violencia (artículo 23).

### **Capítulo III. Del ámbito familiar (artículos 24 a 25)**

El capítulo III, por su parte, está dedicado a establecer mecanismos de prevención en el ámbito familiar, en sus múltiples formas, entendiéndose que se trata de la unidad básica de la sociedad para el desarrollo de los menores, siendo por ello objeto prioritario de las actuaciones de las Administraciones públicas. A este respecto, se incide en la necesidad de promover el ejercicio positivo de la parentalidad, entendiéndose como tal que el comportamiento de los progenitores, tutores o guardadores tendrá como objetivo el interés superior del niño, niña o adolescente (artículo 24).

Para ello, las Administraciones públicas deberán impulsar medidas encaminadas a apoyar la parentalidad positiva y a proporcionar las condiciones necesarias para el desarrollo de las familias, y en particular para prevenir la pobreza y exclusión social, además de la conciliación en aras de favorecer las condiciones adecuadas de crianza, y salvaguardando la igualdad de género en las responsabilidades familiares (artículo 25).

Las Administraciones públicas, además, deberán prestar especial atención a la protección del interés superior del menor en las situaciones de crisis familiar (artículo 26).

### **Capítulo IV. Del ámbito educativo (artículos 27 a 33)**

Este capítulo establece el deber de fomentar una escuela segura y libre de violencia y, en este sentido profundiza en lo establecido en Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad (LOMCE), que en su disposición adicional 41.<sup>a</sup> añade a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) la obligación de que en el currículo de las diferentes etapas de la educación básica se tenga en consideración el aprendizaje de la prevención y resolución pacífica de conflictos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, y de los valores que sustentan la democracia y los derechos humanos. Además, en este capítulo se desarrollan diversas medidas de prevención y detección de la violencia en los centros educativos independientemente de la titularidad de los mismos. La regulación propuesta ahonda en lo establecido en el artículo 124 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, al establecer junto al plan de convivencia recogido en dicho artículo, la necesidad de protocolos de actuación frente a cualquier forma de violencia comprendida en el ámbito de aplicación de esta Ley, protocolos y principios cuyo cumplimiento y aplicación deberán ser supervisados por las administraciones educativas. Se determinan determinadas obligaciones, requisitos y actuaciones específicas que dichos protocolos deben cumplir.

Por otro lado, se constituye la figura de un coordinador o coordinadora de bienestar y protección, que entre otras funciones de

fomento, prevención, formación e información, se encargue del correcto funcionamiento de acuerdo con los protocolos aprobados por las administraciones educativas. También detalla algunas cuestiones que los planes de convivencia, establecidos en el artículo 124 de la LOE debe cumplir, entre las competencias del Claustro de Profesores y el Consejo Escolar, la del impulso de la adopción y seguimiento de medidas educativas que fomenten el reconocimiento y protección de los derechos de las personas menores de edad. Finalmente, establece la obligación, por parte de las Administraciones educativas y los directores de los centros educativos, de controlar la aportación de los certificados obligatorios, de todo el personal que trabaje o colabore habitualmente en el centro escolar de forma retribuida o no.

También se refleja por primera vez en una norma de ámbito estatal la obligación de definición por parte de las Administraciones educativas del uso y tenencia en los centros educativos de dispositivos móviles. Asimismo, se prevé la necesaria capacitación de los menores de edad en materia de seguridad digital, cuestión contemplada ya en el artículo 83 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, sobre el derecho a la educación digital.

### **Capítulo V. Del ámbito sanitario (artículos 34 a 36)**

El capítulo v destaca el contexto de colaboración entre distintas administraciones en el

que deben desarrollarse las actuaciones encaminadas al buen trato a la infancia así como la prevención y la detección precoz de la violencia, siendo el Consejo Interterritorial el marco para su desenvolvimiento (artículo 34).

Fija el plazo para la creación de una comisión frente a la violencia en los niños, niñas y adolescentes, con representación de todas las comunidades autónomas (artículo 35). Asimismo, se establece la obligación de los centros sanitarios de actuar de acuerdo con protocolos comunes en caso de violencia (artículo 36).

### **Capítulo VI. Del ámbito de los servicios sociales de atención sanitaria (artículos 37 a 41)**

Este capítulo abunda en las competencias de los funcionarios de los servicios sociales de atención primaria (artículo 37) y en la dotación especializada de dichos servicios (artículos 38 y 39). Además, establece la posibilidad de realizar planes individualizados en determinados casos de violencia (artículo 40) y la obligación de los servicios sociales de efectuar un registro de casos que se incorporará al Registro central de información (artículo 41).

### **Capítulo VII. De las nuevas tecnologías (artículos 42 y 43)**

En los artículos 42 y 43, sobre el uso seguro de Internet y el diagnóstico y control de contenidos, respectivamente, se establece por

un lado, el compromiso de las Administraciones públicas de actuar para asegurar el uso responsable de Internet y las tecnologías de la información, incluyendo la puesta a disposición de los menores, familias, educadores y profesionales que trabajen con aquellos, de un servicio de línea de ayuda ante posibles situaciones de riesgo. Por otro, en colaboración con el sector privado, se propone una serie de medidas para el control y acceso seguro a contenidos digitales por parte de los menores.

### **Capítulo VIII. Del ámbito del deporte y del ocio (artículos 44 y 45)**

Compuesto por los artículos 44 y 45 del Anteproyecto, establece la obligación de las Administraciones públicas de regular protocolos frente a la violencia para todos los centros donde se realicen actividades deportivas y de ocio con menores (artículo 44), así como las obligaciones de las entidades deportivas y de ocio, incluyendo la figura del “delegado de protección” (artículo 45).

### **Capítulo IX. De las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículos 46 y 47)**

Los dos artículos contenidos en este capítulo abordan, por un lado, la presencia de unidades especializadas en la prevención y detección de situaciones de violencia sobre la infancia y la adolescencia en dichos cuerpos y fuerzas, en los niveles estatal, autonómico y local (artículo 46) y por otro, los

criterios de actuación en los casos de violencia ejercida contra ellos, incluyendo la adopción inmediata de medidas provisionales de protección.

### **Capítulo X. De la educación superior (artículos 48 y 49)**

Este capítulo regula la implicación de la educación superior y del Consejo de Universidades en el estudio y la investigación en la lucha contra la violencia sobre la infancia y la adolescencia. Esta implicación de la educación superior debe promoverse, tanto en el ámbito de la docencia como de la investigación, y en concreto, se debe promover la incorporación en los planes de estudios de contenidos específicos dirigidos a la prevención, en todas las titulaciones conducentes al ejercicio de profesiones en contacto habitual con personas menores de edad.

### **Título IV. De las actuaciones en centros de protección (artículos 50 a 52)**

Se establece aquí la obligación de aplicar protocolos de actuación por parte de los centros de protección de menores para prevenir, detectar y actuar en las situaciones de violencia frente a los menores (artículo 50). Se concreta, además, la protección frente a la explotación sexual de menores de edad sujetos a medidas protectoras y que vivan en centros residenciales (artículo 51). Se establece, por último la supervisión por parte del



Ministerio Fiscal de los centros de protección de menores (artículo 52).

## Título V. De la organización administrativa (artículos 53 a 56)

### Capítulo I. Registro Central de Información (artículo 53)

Este capítulo recoge en su único artículo la creación de un Registro Central de Información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia al que deberán remitir información las Administraciones públicas, el Consejo General del Poder Judicial y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, anunciando su creación mediante orden ministerial en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma.

### Capítulo II. De la certificación negativa del Registro Central de Delinquentes Sexuales (artículos 54 a 57)

Este capítulo introduce una regulación específica en relación a la certificación negativa del Registro Central de Delinquentes Sexuales, ya exigida por el artículo 13.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección jurídica del menor, precisando que la obligación de acreditar el requisito de no haber cometido delitos contra la libertad e indemnidad sexuales se refiere a todos los trabajadores y trabajadoras, lo sean por cuenta propia, por cuenta ajena o volunta-

rios, tanto del sector público como del sector privado.

Asimismo, se introduce en el artículo 54 una definición, a los efectos de esta Ley, sobre qué se entiende por profesiones, oficios y actividades que implican contacto habitual con personas menores de edad, limitándolo a aquellas que por su propia esencia conllevan un trato repetido, no esporádico ni ocasional, con niños, niñas y adolescentes, quedando en todo caso incluidas aquellas actividades o servicios que se dirijan específicamente a ellos. Además, se especifica que el momento de acreditación de tal requisito será el momento inicial de acceso a la profesión, oficio o actividad, y se prevé que, durante el ejercicio de la profesión, oficio o actividad, el trabajador o trabajadora no tenga obligación de volver a acreditar la ausencia de sentencias condenatorias por delitos contra la libertad e indemnidad sexuales (artículos 55 y 56).

## Disposiciones adicionales y finales

La **disposición adicional primera** establece la necesaria dotación presupuestaria en el ámbito de la Administración de Justicia para luchar contra la victimización secundaria.

La **disposición adicional segunda** establece la supervisión por parte de las comunidades autónomas de la actuación del coordinador/a de bienestar y protección.

La **disposición adicional tercera** insta a las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, para priorizar las so-

luciones habitacionales ante los desahucios de familias en el que alguno de sus miembros sea una persona menor de edad.

La **disposición adicional cuarta** establece la obligación, por parte del Centro de Investigaciones Sociológicas, de realizar anualmente una encuesta de opinión pública sobre la violencia hacia la infancia y adolescencia, cuyos resultados deben ser incluidos en el informe anual de evaluación del plan estratégico previsto en el artículo 19, del Anteproyecto.

La **disposición adicional quinta** determina el cumplimiento de la normativa vigente en materia de gastos de personal que se deriven de las actuaciones en la aplicación y desarrollo de este Anteproyecto.

**Disposición final primera. Modificación 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**

Modifica la Ley Orgánica 1/1996 para, entre otros aspectos, incorporar la batería completa de los indicadores de riesgo para el diagnóstico de las situaciones de desamparo y exclusión. Se introduce, asimismo, un listado de diez medidas susceptibles de ser establecidas una vez valorada y declarada la situación de riesgo. Por otro lado, con la introducción de un nuevo artículo 17 bis, se añade la consideración de los menores de catorce años que hayan cometido actos de violencia (con posibilidad de constitución de delito) en situación de riesgo.

**Disposición final segunda. Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal**

El apartado uno incorpora la edad como agravante contemplado en el artículo 22 del Código Penal con el fin de dar mayor respuesta a los delitos cometidos contra las personas menores de edad por su especial vulnerabilidad.

El apartado dos endurece las condiciones para el acceso al tercer grado de clasificación penitenciaria, a la libertad condicional y a los permisos penitenciarios, regulados en el artículo 36 del Código Penal, por parte de las personas penadas por delitos que atenten contra la indemnidad y libertad sexuales de personas menores de dieciséis años (la regulación vigente sitúa el límite en 13 años).

Los apartados tres, cuatro y cinco incluyen modificaciones en los artículos 39, 45 y 46 del Código Penal relativos a la inhabilitación especial, incluyendo qué derechos de los menores han de subsistir en caso de privación de la patria potestad.

El apartado siete introduce como novedad en el artículo 55 la privación de la patria potestad en los casos de homicidio doloso o asesinato, aunque la pena fuera inferior a diez años, en el caso de las víctimas a las que se refiere el artículo 173.2.

El apartado ocho incorpora las relaciones familiares en el ámbito del listado de delitos al que se refiere el artículo 57.1.

Igualmente, el apartado nueve introduce la resolución pacífica de conflictos,

parentalidad positiva y otros similares en la relación de programas a que se refiere el artículo 83.1.6.

Por su parte, el apartado once establece la posibilidad de decretar la inhabilitación también para actividades no retribuidas, modificando así el artículo 107 del Código Penal.

En el apartado doce se introduce la obligación de escuchar en todo caso al mayor de 12 años o la persona con discapacidad y sus representantes legales en el caso del rechazo del perdón al que se refiere el artículo 130.1.5.º.

En el apartado trece se ha ampliado el tiempo de prescripción de los delitos más graves cometidos contra las personas menores de edad, de tal forma que dicho plazo solo comenzará a computar a partir de que la víctima haya cumplido los treinta años de edad. Asimismo, se incluyen delitos contra las relaciones familiares, maltrato habitual, delitos contra la libertad e indemnidad sexual en el artículo 132.1.

Los apartados catorce, dieciséis y veinticinco introducen los artículos 143 bis, y modifican el 156 ter, y el 361 bis, respectivamente, creando nuevos tipos delictivos para evitar la impunidad de conductas realizadas a través de medios tecnológicos y de la comunicación, castigando a quienes, a través de estos medios, promuevan el suicidio, la autolesión o los trastornos alimenticios entre personas menores de edad, así como la comisión de delitos de naturaleza sexual contra estas. Además, se prevé expresamente que las

autoridades judiciales ordenarán la retirada de estos contenidos de la red para evitar la persistencia delictiva. En este mismo sentido, el apartado veinte modifica el artículo 189 bis.

En el apartado quince se ha incrementado la edad a partir de la que se aplicará el subtipo agravado del delito de lesiones del artículo 148.3 de los doce a los catorce años.

Los apartados diecisiete y dieciocho introducen el artículo 156 quáter, y el 156 quinquies, respectivamente, en los que se incluye la posibilidad de adoptar medidas como la libertad vigilada, o la inhabilitación especial para actividades que conlleven el contacto regular con menores de 18 años. De igual modo, se introduce esta medida en la modificación del artículo 177 bis.6.º, que incorpora el apartado diecinueve.

El apartado veintidós introduce un endurecimiento de las penas de inhabilitación especial que conlleve contacto regular y directo con menores de edad en el nuevo apartado 4 del artículo 192.

Además, el apartado veintitrés, deroga el apartado 3 del artículo 201, lo que supone la desaparición del perdón del ofendido como causa de extinción de la acción penal en los delitos de descubrimiento y revelación de secretos.

El apartado veinticuatro incluye como ilícito en el artículo 220.2 al que ocultare o entregue a terceros una persona menor de 18 años para alterar o modificar su filiación (ya no específica que sea hijo).

**Disposición final tercera. Modificación de la Ley de Enjuiciamiento criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882**

El primer apartado modifica el artículo 13 de la Ley de Enjuiciamiento criminal introduciendo de forma explícita la facultad del Juzgado de Instrucción de acordar de forma cautelar, de oficio o a instancia de parte, la retirada de contenidos ilícitos de páginas webs y/o la interrupción provisional de los servicios que ofrezcan tales contenidos.

El apartado segundo incorpora en el artículo 416 dos novedades: por un lado, una norma específica sobre el ejercicio por parte de las personas menores de edad o con discapacidad del derecho de dispensa de la obligación de declarar en las causas penales seguidas contra sus parientes cercanos, atribuyendo la decisión al representante legal de la persona menor de edad o con discapacidad, salvo en el supuesto de que exista un conflicto de interés entre ambas, en cuyo caso corresponde decidir al Ministerio Fiscal. Siendo oída, en todo caso, la persona menor de edad o con discapacidad. Por otro lado, se introduce una excepción en la dispensa de la obligación de declarar de los parientes de la persona investigada, cuando la víctima del delito sea una persona menor de edad o una persona con discapacidad necesitada de especial protección que se halle integrada en su núcleo de convivencia familiar.

Los apartados tercero a décimo introducen la novedad de establecer como obligatoria, durante la fase instructora de un procedimiento penal seguido por un delito

que atente contra bienes personales de una persona menor de catorce años o una persona con discapacidad necesitada de especial protección, la práctica de la declaración de esa persona como prueba preconstituida, suprimiendo los párrafos cuarto del artículo 433, tercero del 448.

El apartado cinco determina que la práctica de prueba preconstituida se extiende a aquellos supuestos en que la persona menor de catorce años o la persona con discapacidad necesitada de especial protección, deba intervenir como víctima o testigo en el procedimiento judicial, a fin de elevar el nivel de protección. Asimismo, se otorga al juez instructor la facultad de practicar prueba preconstituida cuando la víctima o testigo sea una persona mayor de catorce años, pero, por sus circunstancias personales y por el delito cometido, sufra una especial vulnerabilidad, a través del nuevo artículo 448 bis.

Asimismo, se introducen en la Ley de Enjuiciamiento criminal los requisitos básicos para que la prueba preconstituida se considere debidamente practicada por parte del órgano instructor, incorporando, a través del apartado seis, un nuevo artículo 703 bis en el que se establece la obligación del órgano enjuiciador de tener por válida y suficiente la práctica de la prueba, de manera que no podrá acordar una nueva declaración de la persona en el acto del juicio oral, salvo contadas excepciones.

El apartado ocho especifica la posibilidad de reproducción de la grabación audiovisual de la exploración realizada durante la fase de instrucción a menores de catorce años, personas con discapacidad con necesidades espe-

ciales o mayores de catorce especialmente vulnerables, modificando el artículo 730.

Igual especificidad introducen los apartados nueve y diez al incorporar, respectivamente, un nuevo apartado 3 al artículo 777 y un apartado 2 al artículo 788.

**Disposición final cuarta. Modificación de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general Penitenciaria**

Introduce un nuevo artículo 72 bis por el que se establece que la Administración penitenciaria elaborará programas específicos para los internos condenados por delitos relacionados con la violencia contra la infancia y adolescencia, así como el seguimiento de los mismos para la concesión de permisos y la libertad condicional, a través de las Juntas de Tratamiento.

**Disposición final quinta. Modificación de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo**

Modifica el apartado uno del artículo 8, creando un Tercer Adjunto que se dedicará en exclusiva a la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

**Disposición final sexta. Modificación de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de Publicidad**

Modifica el párrafo a) del artículo 3 incluyendo la publicidad que coadyuve a generar violencia en cualquiera de sus manifestaciones sobre las personas menores de edad, o

fomente estereotipos negativos de carácter sexista, racial, estético o de carácter homofóbico o transfóbico.

**Disposición final séptima. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial**

A través de los cuatro apartados que contiene esta disposición, se modifican los artículos 307.2, 310, 433 bis.5.º y 434.2 de la LOPJ, con el fin de adaptar la necesidad de formación especializada en las carreras judicial y fiscal exigida por toda la normativa interna e internacional, en la medida en que las materias relativas a la infancia, la adolescencia y a personas con discapacidad se refieren a colectivos vulnerables.

**Disposición final octava. Modificación de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la Autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica**

Se refiere a la obligación de que los registros relativos a la atención de las personas menores de edad víctimas de violencia consten en la historia clínica del paciente.

**Disposición final novena. Modificación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad penal de los menores**

Modifica el artículo 4 de esta norma, referido a los derechos de las víctimas y

perjudicados de los delitos cometidos por menores. En concreto, se reconocen dos nuevos derechos de las víctimas de delitos de violencia de género cuando el autor de los hechos sea un menor de dieciocho años. Así, la víctima tendrá derecho a ser notificada de las resoluciones en las que se acuerden medidas cautelares para su protección. Del mismo modo, tales medidas cautelares habrán de ser puestas en conocimiento de las Administraciones públicas competentes para la adopción de medidas de protección, sean estas de seguridad o de asistencia social, jurídica, sanitaria, psicológica o de cualquier otra índole. Asimismo, en los mismos supuestos, la víctima tendrá derecho a ser informada de la situación procesal y personal del presunto agresor; en concreto, de sus salidas o permisos del centro de internamiento si fuera el caso.

#### **Disposición final décima. Título competencial**

Esta Ley se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, 1.<sup>a</sup>, 5.<sup>a</sup>, 6.<sup>a</sup>, 7.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 16.<sup>a</sup>, 17.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup>, 27.<sup>a</sup>, 29.<sup>a</sup> y 30.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

#### **Disposición final undécima. Carácter ordinario de determinadas disposiciones**

Señala el carácter ordinario de determinadas disposiciones.

#### **Disposición final duodécima. Creación de la jurisdicción especializada en infancia, familia y capacidad**

Se establece el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, para que el Gobierno remita a las Cortes Generales un proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, por el que se configure, dentro del orden jurisdiccional civil, la jurisdicción especializada de infancia, familia y capacidad, regulando asimismo las pruebas selectivas de especialización de jueces y magistrados en ese orden, con la consiguiente adecuación de la planta judicial. Se añade la necesidad de regular la composición y funcionamiento de los equipos técnicos adscritos a dicha jurisdicción y la forma de acceso a los mismos de acuerdo con los criterios de especialización y formación recogidos en esta Ley, así como la modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, a los efectos de establecer igual especialización de fiscales.

#### **Disposición final decimotercera. Protección de las personas menores de edad en los medios audiovisuales**

Establece que en el plazo de un año, desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales un proyecto de Ley para la regulación de la protección de las personas menores de edad en el ámbito de los medios audiovisuales.

**Disposición final decimocuarta. Desarrollo normativo y ejecución de la Ley**

Recoge el desarrollo normativo y ejecución de la Ley.

**Disposición final decimoquinta.****Entrada en vigor**

Establece su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

**3. Observaciones generales**

La violencia ejercida contra la infancia y la adolescencia en España constituye un problema grave, de creciente magnitud y compleja diversificación en sus formas de expresión. El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, entendiéndolo que supone un progreso importante en su abordaje multidimensional. En opinión del CES, el texto objeto de dictamen avanza en una concepción de la protección frente a la violencia ejercida contra los niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos subjetivos acorde con los derechos fundamentales reconocidos por el Derecho Internacional, favoreciendo su desarrollo en un entorno libre de violencia. El Anteproyecto forma parte y guarda coherencia con el proceso de avances legales en la protección de los derechos del niño, la niña y el adolescente, entre los que destaca la aprobación de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de protección de la infancia y la adolescencia, sobre cuyos Anteproyectos este Consejo tuvo oportunidad de pronunciarse.

Especialmente positivo resulta, en opinión del CES, el tratamiento en el Anteproyecto de la prevención y protección frente a cualquier forma de violencia ejercida contra los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, un colectivo afectado por la vulnerabilidad múltiple, que incluye una mayor exposición al riesgo de violencia y discriminación.

Sin embargo, no cabe obviar el retraso con que se produce esta adaptación del ordenamiento jurídico a dichos compromisos. Hace poco tiempo, a España se le han recordado sus obligaciones pendientes en este ámbito, tanto por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (informe de 5 de marzo de 2018), como más recientemente por la Comisión Europea, con respecto a la tardanza en completar la trasposición de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo. De la gravedad del problema da cuenta la propia exposición de motivos del

Anteproyecto, al señalar que aproximadamente la mitad de los abusos sexuales que se producen en España cada año tienen a niños y niñas como víctimas.

El Anteproyecto se propone ambiciosos objetivos a la hora de introducir una serie de cambios en numerosos ámbitos de la realidad social y las políticas desarrolladas por distintas Administraciones y departamentos, en coherencia con la respuesta global o integral que requiere este tipo de violencia. En este sentido, al CES le suscita dudas lo acertado de la planificación de los recursos vinculados a la ejecución de estas medidas pues, de lo que se deriva de la lectura de la Memoria explicativa, se observa cierta desigualdad en el esfuerzo entre unos ámbitos y otros, de modo que apenas se prevén esfuerzos adicionales en algunas áreas de las que se requiere más implicación en la prevención, la detección y la erradicación de la violencia, como la sanidad o la educación. Cabe recordar a este respecto que una de las principales recomendaciones del citado informe sobre España del Comité de los derechos del Niño de la ONU, al hilo de su preocupación por el insuficiente nivel de recursos destinados a la infancia en nuestro país, hacía hincapié en la carencia de un análisis presupuestario sistemático con vistas a la correcta determinación, seguimiento y protección de los recursos necesarios para hacer efectivos los derechos del niño.

Asimismo, como se pondrá de relieve en las observaciones al articulado, el CES ha observado una cierta falta de homogeneidad en cuanto al nivel de exigencia de los

requerimientos para ejercer algunas profesiones relacionadas con la puesta en práctica de las medidas para combatir la violencia ejercida contra la infancia y la adolescencia.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que con este Anteproyecto se pretende incidir en una realidad en la que los patrones sociales, educativos y de conducta que han favorecido durante siglos la violencia contra los niños, niñas y adolescentes se encuentran muy arraigados. Para avanzar en un cambio cultural tendente a lograr una sociedad más segura para los niños se requiere un esfuerzo pedagógico de los poderes públicos, que debe permear la redacción de las Leyes. Así, la utilización de algunos conceptos en el Anteproyecto, como el de victimización secundaria, la parentalidad positiva, el abuso mental o moral o, sin ánimo de exhaustividad, las propias referencias al castigo pueden inducir a confusión en su interpretación por buena parte de los destinatarios de la norma, a pesar de que se encuentren plenamente asentados en los entornos más expertos y cuenten con definiciones acuñadas en las normas y documentos especializados. El CES entiende necesario, por tanto, un mayor esfuerzo en la incorporación de definiciones y aclaración de conceptos que faciliten la comprensión y aplicación de la norma.

Por último, cabe poner de manifiesto que, desde el punto de vista procedimental, el proceso de elaboración del Anteproyecto no se ha llevado a cabo según los cauces habituales de consulta previa a los interlocutores sociales, por lo que estos no han no



tenido oportunidad de conocer y analizar el texto desde la perspectiva de sus intereses. El CES considera que en modo alguno este trámite debería entenderse por satisfecho por la apertura del proceso de consulta

pública como mecanismo de participación ciudadana previsto por el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

#### 4. Observaciones particulares

##### **Artículo 2. Ámbito de aplicación**

Este artículo establece el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley, vinculado al requisito de que sus destinatarios, tanto las personas menores de edad como las personas obligadas, se encuentren en territorio español. En opinión del CES, esta referencia al espacio que delimita la aplicación de esta norma debe interpretarse a salvo de las excepciones al principio de territorialidad del ordenamiento jurídico español y, en todo caso, sin perjuicio de las previsiones en vigor respecto al personal del Servicio Exterior del Estado que, conforme a Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, en el ejercicio de sus funciones deberá actuar conforme a las normas del derecho interno español.

No obstante, no cabe ignorar que hoy en día muchos de los supuestos de violencia contra la infancia y la adolescencia incorporan un elemento transnacional que hace más compleja su persecución y requieren el refuerzo de la cooperación entre las autoridades de distintos países, como es el caso de los supuestos en que personas viajan fuera

del territorio español con fines de turismo sexual infantil (para cuya prevención la Directiva 2011/92/UE, pendiente de trasposición, establece una serie de obligaciones), así como en los casos de violencia contra la infancia y adolescencia a través de Internet. Respecto a este último supuesto, cabe poner en conexión el ámbito de aplicación del Anteproyecto con el propio objeto de la norma, definido en su artículo 1 que, en su apartado 2, define la violencia en sus distintas formas, incluida la realizada por medio de las tecnologías de la información y la comunicación.

En efecto, en opinión del CES, es preciso tener en cuenta la importancia de las diversas formas de violencia contra los menores que se lleven a cabo a través de servidores de internet, incluidos aquellos que puedan estar ubicados fuera del territorio español. A este respecto, el CES considera que el artículo 2 debería precisar la delimitación del ámbito de aplicación de la norma, teniendo en cuenta también las cada vez más frecuentes situaciones de riesgo de violencia contra la infancia y la adolescencia generadas a través de las

nuevas tecnologías de la información y la comunicación, donde las fronteras territoriales son difusas. Cabe referirse, por ello a las previsiones ya existentes de la normativa en vigor que, como en lo dispuesto en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (artículo 8), establecen determinadas restricciones a la libre prestación en España de servicios de la sociedad de la información procedentes de otros países del Espacio Económico Europeo en los supuestos de producción de un daño o peligro graves contra ciertos valores fundamentales, entre los que se especifica la protección de los menores.

Asimismo, cabe recordar que la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, en su disposición adicional decimonovena, sobre los Derechos de los menores ante Internet, establece que en el plazo de un año desde su entrada en vigor, el Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados un proyecto de Ley dirigido específicamente a garantizar los derechos de los menores ante el impacto de Internet, con el fin de garantizar su seguridad y luchar contra la discriminación y la violencia que sobre los mismos es ejercida mediante las nuevas tecnologías.

### **Artículo 3. Fines**

En este artículo se establecen los fines de la Ley, entre los que se señala, en el apartado e), el fortalecimiento del marco civil, penal y procesal vigente para asegurar la tutela ju-

dicial efectiva de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia.

A juicio del CES, y con el fin último de prevenir y garantizar la protección efectiva de los menores, sería conveniente que la norma incluyera también, entre los ámbitos a fortalecer, tanto el marco normativo laboral como el administrativo.

### **Artículo 5. Formación**

El apartado 5.3 establece la necesidad de que las actuaciones formativas a las que se refiere este artículo tengan en cuenta las necesidades específicas de distintos colectivos, entre los que se menciona expresamente a las personas menores de edad “lesbianas, gays, transexuales y bisexuales”, englobadas en las siglas LGTBI.

En aras de mantener la coherencia con dichas siglas, además de evitar excluir a colectivos específicos, sería conveniente que se incluyera también en la redacción a las personas “intersexuales”.

### **Artículo 6. Cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas**

Este artículo señala la necesidad de colaboración entre todas las Administraciones públicas estableciendo para ello, en su apartado 2, que los asuntos relacionados con la aplicación de esta Ley sean abordados por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

El CES comparte la necesidad de garantizar la colaboración entre las Administraciones públicas y que se establezca un

organismo específico para ello. Sin embargo, considera que sería necesario reflexionar sobre la idoneidad del Consejo Territorial para tal fin, dada la naturaleza del mismo. Cabe recordar que, en su condición de Conferencia Sectorial, se trata de un instrumento de cooperación circunscrito al ámbito de los servicios sociales y, más específicamente, para la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia.

El Anteproyecto que se dictamina, sin embargo, dado el carácter multidimensional de la violencia ejercida sobre los menores, tiene un enfoque integral que aborda ámbitos de actuación diversos, más allá de los servicios sociales, como el educativo o el sanitario.

En consecuencia, el CES considera que, si bien podría valorarse la creación de una conferencia sectorial específica sobre la materia, al menos sería conveniente la creación en el Consejo Territorial de una subcomisión específica y especializada sobre la protección integral de los menores contra la violencia.

### **Artículo 7. Colaboración público-privada**

Este artículo establece que las Administraciones públicas promoverán la colaboración público-privada con el fin de prevenir, detectar e intervenir en situaciones de violencia ejercida sobre los menores.

El CES comparte este objetivo y valora positivamente la colaboración público-privada para combatir la violencia sobre los niños, niñas y adolescentes, y más aún

cuando se establece, como, en el apartado 2, entre las empresas de tecnologías de la información y comunicación y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Administración de Justicia, teniendo en cuenta la prevalencia de casos de violencia contra los menores en este ámbito.

Dicho lo cual, este organismo entiende que, cuando de contenidos ilegales *on line* se trate, las actuaciones por parte de las autoridades competentes se ajustarán a los cauces de legalidad establecidos por la normativa en vigor, debiendo limitarse las restricciones a lo necesario y proporcionado, por analogía con las previsiones de la Directiva 2011/92/UE, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil (artículo 25.2).

### **Artículo 24. Prevención en el ámbito familiar**

En este artículo se establecen, en su apartado 3, las medidas de apoyo a las familias con el fin de que puedan desarrollar adecuadamente su rol parental o tutelar, y que se sustentan en el principio de ejercicio positivo de la parentalidad, en el sentido de las previsiones de la Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad, adoptada en 13 de diciembre de 2006.

El CES, como se ha señalado anteriormente en el apartado de Observaciones Generales, valora positivamente que se promueva desde las Administraciones públicas el ejercicio positivo de la parentalidad,

siendo necesario en nuestro país una mayor sensibilización y esfuerzo en el fomento de modelos educativos en la familia que promuevan y erradiquen la violencia, tal y como preveía el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016 (PENIA). En todo caso, el Consejo entiende que la utilización de la palabra “castigo” en la primera parte del apartado f) de este artículo, como objeto de prohibición genérica, puede dar lugar a confusión en su interpretación. La facultad de los padres de recurrir al “castigo”, incluso “de forma moderada y razonable” ya fue eliminada de la redacción del Código Civil en sucesivas reformas, de modo que lo que prevalece según la redacción vigente del artículo 154 es el ejercicio de la patria potestad en beneficio de los hijos, “de acuerdo con su personalidad, y con respeto a su integridad física y psicológica”. En este sentido y con el límite de estos principios, la referencia a la prohibición de “cualquier tipo de castigo” debería reformularse de modo que no quede en entredicho la potestad de los padres para establecer límites a sus hijos como parte del proceso educativo y de su responsabilidad parental.

#### **Artículo 25. Actuaciones específicas en el ámbito familiar**

El apartado 1 de este artículo señala que las Administraciones públicas impulsarán medidas encaminadas a apoyar la parentalidad positiva, entre las que se menciona la conciliación de la vida laboral y familiar, a través de horarios y condiciones de trabajo

que faciliten atender adecuadamente las responsabilidades de la crianza.

El CES comparte el propósito del Anteproyecto expresado en este apartado si bien considera que, dado que las medidas dirigidas a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar a través de horarios y condiciones de trabajo forman parte de los contenidos propios del marco de la negociación colectiva y el diálogo social entre los interlocutores sociales, debería precisarse la necesidad de salvaguardar el respeto a dichas facultades de negociación en la norma.

#### **Artículo 26. Situación de crisis familiar**

Llama la atención, en opinión del CES, la ambigüedad que impregna la rúbrica de este artículo, dado que la palabra “crisis” no permite esclarecer fácilmente las situaciones familiares a las que se refiere.

El contenido del artículo, en cambio, resulta más claro y específico, entendiéndose que se refiere a los casos de ruptura de la convivencia de los progenitores, o de uno de ellos cuando se trate de familias reconstituidas y no a cualquier otro tipo de crisis que pudiera experimentar una familia.

El CES sugiere a este respecto que se busque una redacción del título más ajustada al contenido del mismo, con el fin de que la norma sea lo más precisa posible y evite ambigüedades innecesarias.

#### **Capítulo IV. Del ámbito educativo (artículos 27 a 33)**

Como observación relativa a todo este capítulo, en lo referente a las actuaciones regu-

ladas en el ámbito educativo, llama la atención la ausencia de referencias a la participación del Consejo Escolar del Estado, a diferencia de las previsiones contempladas sobre otros organismos en materia educativa. Tampoco figura este órgano entre aquellos cuya opinión ha sido solicitada, según la Memoria del análisis del impacto normativo que acompaña el Anteproyecto. Hay que tener en cuenta que entre sus funciones se encuentra la elaboración de un Informe sobre el estado y situación del sistema educativo, incluyendo la posible situación de violencia ejercida en la comunidad educativa. En este sentido, dada la importancia del ámbito escolar como lugar de detección, prevención y erradicación de la violencia contra la infancia y la adolescencia, el CES estima que sería necesario contar con la participación de toda la comunidad educativa, representada en el Consejo Escolar del Estado, en la valoración y ejecución de las medidas que incorpora el Anteproyecto.

#### **Artículo 28. Protocolos de actuación**

El CES estima conveniente, que se establezcan plazos en la elaboración e implantación de los protocolos de actuación creados.

#### **Artículo 29. Coordinador o coordinadora de bienestar y protección**

El Anteproyecto impone a todos los centros educativos la obligación de contar con un coordinador o coordinadora de bienestar y protección de sus alumnos, entre cuyas funciones básicas, sin ánimo de exhaustividad, figuran las de promover planes de forma-

ción y promoción de la cultura del buen trato dirigidos tanto al personal como a los progenitores de los alumnos; fomentar las valoraciones de riesgos entre los responsables de las actividades complementarias y extraescolares así como coordinar los casos que requieran intervención por parte de los servicios sociales e informar a las autoridades competentes, en caso de necesidad; fomentar el uso de métodos alternativos de resolución de conflictos o informar al personal sobre los protocolos existentes en esta materia.

En coherencia con tan amplias funciones y responsabilidades, y en línea con las observaciones generales expresadas en el cuerpo de este dictamen, el CES considera que el Anteproyecto debería contener previsiones más concretas respecto a la obligación de dotar presupuestariamente la implantación de esta figura por parte de las Administraciones competentes.

#### **Artículo 32. Supervisión de la contratación en los centros educativos**

Al CES le suscita dudas la redacción dada a este artículo, al no determinarse específicamente que las labores de supervisión de la seguridad en la contratación y el control de los certificados obligatorios han de desarrollarse conforme a lo establecido en este mismo Anteproyecto.

#### **Artículo 37. Actuaciones por parte de los servicios sociales de atención primaria**

El artículo aborda las funciones de los servicios sociales de atención primaria en el

marco de la protección a la infancia y la adolescencia, estableciendo, entre otras, la condición de agente de la autoridad de los funcionarios que desarrollen su actividad profesional en dicho ámbito. En este sentido, el artículo dispone la posibilidad de que estos profesionales soliciten, cuando sea necesario, la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, del Ministerio Fiscal, de los servicios sanitarios y de cualquier otro servicio público necesario para su intervención.

La importancia de la rapidez y la agilidad en las acciones encaminadas a proteger a los menores en situación de riesgo justifica, a juicio del CES, el otorgamiento de aquella condición a los funcionarios de los servicios sociales de atención primaria, así como de todas las herramientas que incrementen la eficacia en su actividad protectora. Por ello, encontraría igualmente oportuna la extensión de las funciones previstas en este artículo para los funcionarios de los servicios sociales de atención primaria a otros ámbitos, como los servicios sociales de atención especializada y los servicios sanitarios.

### **Artículo 39. De los profesionales del sistema público de servicios sociales**

Este artículo determina la composición de los equipos de intervención de los servicios sociales que trabajen en el ámbito de la violencia sobre los menores, que deberán estar constituidos por profesionales de la Educación Social, la Psicología y el Trabajo Social. La especificidad de la materia que deben abordar dichos equipos de intervención hace aconse-

jable, a juicio de este Consejo, la inclusión de profesionales especializados en violencia contra la infancia como perfil preferente.

### **Artículo 40. Planes de intervención**

La acción de los servicios sociales de atención primaria en la protección de los menores frente a situaciones de violencia se llevará a cabo, de acuerdo con este artículo, a través de planes de intervención familiar individualizados, con la participación del resto de los ámbitos implicados. Para ello, los equipos y los profesionales deberán actuar de manera coordinada con otros ámbitos, como la atención sanitaria, la educación o la seguridad en cada territorio. En este contexto de colaboración, el artículo hace referencia a la intervención de los servicios sociales especializados “cuando se estime necesario”, expresión que, según el criterio del CES, introduce un elemento de ambigüedad innecesario, que podría evitarse con la remisión a la normativa autonómica sobre servicios sociales, atendiendo a las previsiones sobre coordinación y continuidad de la atención a través de los distintos niveles (primario y especializado) de la red de servicios recogidas en cada comunidad.

### **Artículo 43. Diagnóstico y control de contenidos**

Dentro del capítulo VII, dedicado a las nuevas tecnologías, el artículo 43 queda referido al diagnóstico y control de contenidos digitales, estableciendo la colaboración de las Administraciones públicas con el sector privado y el tercer sector en el fo-

mento y desarrollo de contenidos adaptados a las necesidades de los diferentes grupos de edad, así como el impulso en la industria de códigos de autorregulación y regulación en el desarrollo de productos y servicios destinados al público infantil y adolescente. A este respecto, cabe recordar la importancia de contar también con la colaboración de los interlocutores sociales, en un contexto en el que la participación de todos los agentes debe redundar en una mayor eficacia.

**Artículo 45. Entidades que realizan actividades deportivas o de ocio con personas menores de edad de forma habitual**

El apartado f) del artículo, cuyo contenido se centra en las medidas para que la práctica del deporte, la actividad física, la cultura y el ocio no sean un escenario de discriminación por orientación sexual, identidad sexual o expresión de género, parece limitar el alcance de una realidad de perfiles múltiples a algunas expresiones de diversidad. Más allá de la legítima preocupación que el Anteproyecto muestra sobre aquellas en tanto que causas de discriminación, una norma que aspira a proteger a los menores de toda forma de abuso debería, a juicio del CES, ampliar las posibles causas de trato discriminatorio, dando cabida a cualquier circunstancia personal o social de los niños y los adolescentes. Asimismo, sería conveniente incorporar de manera expresa las situaciones de acoso como manifestación explícita de hostilidad.

**Artículo 47. Criterios de actuación**

El artículo, dedicado a la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, establece en su apartado 2) que dichas Fuerzas y Cuerpos actuarán de conformidad con los protocolos de actuación policial con menores de edad, así como cuando sean aplicables, con los protocolos de actuación policial en casos de violencia doméstica. Sin embargo, la variedad de circunstancias en las que niños y adolescentes pueden encontrarse implicados en situaciones de abuso puede trascender las encuadradas en el esquema de violencia doméstica. Por ello, parece adecuado incluir otras vertientes de la clasificación de la violencia, como son la trata de seres humanos y la violencia de género.

**Artículo 53. Registro Central de información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia**

Este artículo contempla la creación de un Registro Central de Información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia al que deberán remitir información las Administraciones públicas, el Consejo General del Poder Judicial y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, anunciando su creación mediante orden ministerial en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la norma. En particular, señala el precepto una serie de datos que deberán recogerse sobre la víctima, el agresor y las medidas puestas en marcha.

En opinión del CES, en el marco de los límites establecidos por la legislación reguladora de la protección de datos de carácter

personal, el Anteproyecto podría incorporar también aquí la recogida de otras variables de interés como, sin ánimo de exhaustividad, el tipo de hábitat o las circunstancias socioeconómicas del entorno familiar, con el fin de permitir avanzar en el conocimiento y la investigación sobre el problema de la violencia contra la infancia y la adolescencia en nuestro país.

## **Título V. De la organización administrativa**

### **Capítulo II. De la certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales**

El capítulo II, a través de los artículos 54 a 57, introduce una regulación específica en relación a la certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales, desarrollando y ampliando la protección de las personas menores de edad. Así, el Anteproyecto extiende la obligación de acreditar el requisito de no haber cometido delitos contra la libertad e indemnidad sexuales a todos los trabajadores y trabajadoras, lo sean por cuenta propia, por cuenta ajena o voluntarios, tanto del sector público como del sector privado.

El CES considera que incluir en el mismo precepto las previsiones relativas a los trabajadores por cuenta ajena y los voluntarios puede inducir a confusión. En concreto, el artículo 55 se refiere, en el mismo título, a “trabajadores por cuenta ajena o voluntarios”, exigiendo a ambos los mismos requisitos de acreditación de certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales.

A este respecto, el CES llama la atención sobre la diferenciación necesaria entre las relaciones de empleo y voluntariado y la conveniencia de no vincular ambos conceptos, tal y como ya tuvo la oportunidad de expresar en el Dictamen 2/2018 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, y previamente en el Dictamen 1/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Voluntariado.

En cualquier caso, llama la atención que el artículo 55 en su apartado segundo especifique expresamente la no necesidad de reiterar la exigencia, por parte del empleador, de la aportación de la certificación negativa a los trabajadores por cuenta ajena y a los voluntarios. Al mismo tiempo, para el caso de los trabajadores por cuenta propia, el artículo 56 prevé que reglamentariamente se determinará el procedimiento a seguir.

En opinión del CES sería conveniente seguir un criterio uniforme y remitirse en ambos casos a la regulación procedimental de la acreditación a la que se refiere este Capítulo utilizando la misma vía normativa.

### **Disposición adicional primera**

Esta disposición establece la obligación de que el Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, doten a los juzgados y tribunales de los medios personales y materiales necesarios para el adecuado cumplimiento de las nuevas obligaciones legales relativas a mecanismos de evitación de la victimización secundaria.



El CES valora positivamente el contenido de esta disposición que le lleva, no obstante, a reiterar las dudas ya expresadas en las Observaciones Generales, en cuanto a lo acertado de la planificación de los recursos en el Anteproyecto. Así, respecto a la obligación de las distintas Administra-

ciones de dotar con medios la ejecución de las nuevas medidas, llama la atención que no se incorporen en otras áreas previsiones similares a las aquí recogidas para el ámbito de la Justicia, a pesar de la entidad de los cambios requeridos por el texto objeto de dictamen.

## 5. Conclusiones

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a

la violencia, sin perjuicio de las observaciones generales y particulares expresadas en el cuerpo de este dictamen.

Madrid, 20 de febrero de 2019

*Vº. Bº El Presidente*  
Marcos Peña Pinto

*La Secretaria General*  
Soledad Córdova Garrido