

Distr.  
GENERAL

CRC/C/8/Add.6  
26 de octubre de 1993

Original: ESPAÑOL

COMITE DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON  
ARREGLO AL ARTICULO 44 DE LA CONVENCION

Informe inicial que los Estados partes deben presentar en 1993

Adición

ESPAÑA

[10 de agosto de 1993]

INDICE

|   | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| I. INFORMACION PRELIMINAR Y MEDIDAS GENERALES . . . . .   | 1 - 77          | 9             |
| A. Circunstancias y dificultades que afectan el<br>grado de cumplimiento de las obligaciones<br>dimanantes de la Convención . . . . . | 1 - 6           | 9             |
| B. Armonización de la legislación y la política<br>nacionales con las disposiciones de la<br>Convención . . . . .                     | 7 - 19          | 9             |
| C. Estimulación y facilitación de la<br>participación y control de las políticas<br>gubernamentales por parte de la sociedad civil    | 20 - 26         | 12            |
| D. Diálogo establecido con el Comité de los<br>Derechos del Niño . . . . .  | 27 - 28         | 15            |

INDICE (continuación)

|   | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| I. ( <u>continuación</u> )  |                 |               |
| E. Mecanismos nacionales y locales para coordinar las políticas de infancia y vigilar la aplicación de la Convención . . . . .                                | 29 - 50         | 15            |
| F. Medidas par dar a conocer los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños . . . . . | 51 - 61         | 21            |
| G. Medidas para dar amplia difusión al informe sobre la aplicación de la Convención en España, entre el público en general . . . . .                          | 62              | 23            |
| H. Cooperación y solidaridad internacional . . . . .  | 63 - 77         | 23            |
| II. DEFINICION DEL NIÑO . . . . .   | 78 - 92         | 29            |
| III. CUMPLIMIENTO DE PRINCIPIOS GENERALES RELATIVOS A LA CONVENCION . . . . .   | 93 - 110        | 32            |
| A. Medidas en relación al principio de no discriminación . . . . .  | 95 - 101        | 33            |
| B. Medidas en relación al principio de superior interés del niño . . . . .  | 102 - 104       | 37            |
| C. Medidas en relación con el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo . . . . .   | 105             | 37            |
| D. Medidas en relación con el respeto a la opinión del niño . . . . .   | 106 - 110       | 38            |
| IV. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES . . . . .   | 111 - 148       | 40            |
| A. Nombre y nacionalidad . . . . .  | 111 - 113       | 40            |
| B. Preservación de la identidad . . . . .   | 114 - 115       | 40            |
| C. Libertad de expresión . . . . .  | 116 - 120       | 40            |
| D. Acceso a la información pertinente . . . . .   | 121 - 127       | 42            |
| E. Libertad de pensamiento, conciencia, religión, asociación y reunión . . . . .  | 128 - 134       | 44            |

INDICE (continuación)

|   | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| IV. ( <u>continuación</u> )   |                 |               |
| F. Protección de la vida privada . . . . .  | 135 - 139       | 45            |
| G. Derecho a no ser sometido a torturas, ni a<br>tratos o penas crueles, inhumanos o<br>degradantes . . . . .     | 140 - 147       | 46            |
| V. ENTORNO FAMILIAR Y OTRO TIPO DE TUTELA . . . . .   | 148 - 195       | 49            |
| A. Entorno familiar propio . . . . .  | 148 - 159       | 49            |
| B. Niños privbados de un medio familiar . . . . .   | 160 - 195       | 53            |
| VI. SALUD BASICA Y BIENESTAR . . . . .  | 196 - 236       | 63            |
| A. La salud de las niñas y niños españoles . . . . .  | 196 - 214       | 63            |
| B. El Programa de Salud Maternoinfantil del<br>Ministerio de Sanidad y Consumo . . . . .                          | 215 - 232       | 66            |
| C. El bienestar de las niñas y niños con<br>minusvalías . . . . .   | 233 - 236       | 72            |
| VII. EDUCACION, ESPARCIMIENTO, ACTIVIDADES CULTURALES<br>Y CONSUMO . . . . .                                      | 237 - 310       | 74            |
| A. Educación formal . . . . .   | 237 - 286       | 74            |
| B. Tiempo libre y actividades culturales . . . . .  | 287 - 298       | 88            |
| C. Consumo . . . . .  | 299 - 310       | 90            |
| VIII. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCION . . . . .  | 311 - 356       | 94            |
| A. Niños refugiados . . . . .   | 311 - 312       | 94            |
| B. Niños afectados por conflictos armados:<br>recuperación física y psicológica y<br>reinserción social . . . . . | 313 - 317       | 94            |
| C. Administración de justicia juvenil y medidas   | 318 - 326       | 96            |
| D. Imposición de pena capital y prisión perpetua  | 327             | 97            |
| E. Recuperación física y psicológica y<br>reinserción social . . . . .  | 328 - 333       | 98            |

INDICE (continuación)

|  | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| VIII. ( <u>continuación</u> )                                    |                 |               |
| F. Explotación económica, incluido el trabajo infantil . . . . . | 334 - 339       | 98            |
| G. Uso indebido de estupefacientes . . . . .                     | 340 - 342       | 99            |
| H. Explotación y abusos sexuales . . . . .                       | 343 - 345       | 100           |
| I. Venta, trata y secuestro . . . . .                            | 346 - 347       | 100           |
| J. Niños pertenecientes a minorías . . . . .                     | 348 - 356       | 100           |

Cuadros\*

1. Subvenciones del M.A.S. para programas de infancia 1990-1992
2. Niños/as sobre los que el órgano competente de las respectivas CC.AA. ejerce la tutela y la guarda a petición del titular de la patria potestad
3. Número de niños/as con medidas de apoyo familiar y atendidos en acogimiento familiar, por CC.AA.
4. Total población atendida en Centros de Protección de Menores, al 31 de diciembre de 1989
5. Datos sobre actuaciones en el Sistema de Protección a la Infancia, 1990-1991
6. Pensiones de la Seguridad Social por orfandad (1985-1992)
7. Causas de mortalidad infantil, 1988
8. Causas de morbilidad hospitalaria, 1989
9. Morbilidad percibida por tipos de dolencia, 1987
10. Tasas de morbilidad hospitalaria por grupos de edad y enfermedades crónicas, 1987
11. Accidentes por 100.000 habitantes según grupo de edad, 1987

---

\* Se pueden consultar en los archivos del Centro de Derechos Humanos.

INDICE (continuación)

Cuadros (continuación)

12. Ultimo accidente por sexo y edad, 1987
13. Consumo de tabaco entre escolares, 1990
14. Consumo de cerveza entre escolares, 1990
15. Alumnos que nunca han recibido información sobre temas de educación sexual, 1990
16. Casos de SIDA infantil en España
17. Personas con minusvalías en España según tipo, sexo y edad (0-14)
18. Tipos de minusvalías y deficiencias en menores de 6 años
19. Tipos de minusvalías y deficiencias en menores entre 6 y 17 años
20. Nivel de estudios de personas con minusvalía menores de 18 años
21. Beneficiarios de prestaciones económicas de Seguridad Social por minusvalía, según sexo y edad (1991)
22. Casos vivos de SIDA pediátrico recogidos en el Registro Nacional
23. Centros ordinarios del Sistema Educativo español, públicos y privados, 1990-1991
24. Alumnos en centros ordinarios, públicos y privados, 1990-1991
25. Tasa de escolaridad por edad y clase de enseñanza (todo el territorio), 1987-1988
26. Número de alumnos clasificados por nivel educativo y titularidad del Centro (1988-1989)
27. Número de profesores clasificados por sexo y nivel educativo (1988-1989)
28. Evolución del número de alumnos de preescolar según dependencia (1970-1991)
29. Evolución de los alumnos matriculados en E.G.B. según dependencia (1970-1989)
30. Alumnado de E.G.B. en España. Curso 1988-1989 repetidores según sexo y dependencia del Centro (territorio M.E.C.)

INDICE (continuación)

Cuadros (continuación)

31. Alumnos matriculados en educación especial por clase de centro y dependencia (1980-1988)
32. Alumnos de educación especial, en centros específicos según dependencia, sexo y problemática dominante (1988-1989)
33. Alumnos de educación especial en centros no específicos según dependencia y problemática dominante (1988-1989)
34. Alumnos matriculados en centros específicos de educación especial por nivel educativo (1988-1989)
35. Alumnos beneficiarios del programa de educación compensatoria del M.E.C.
36. Alumnos del subprograma de "área rural". Programa de educación compensatoria. Territorio M.E.C.
37. Alumnos del subprograma "proyectos en centros". Programa de educación compensatoria. Territorio M.E.C. (1991-1992)
38. Alumnos del subprograma "jóvenes desescolarizados" (14-16). Programa de educación compensatoria. Territorio M.E.C.
39. Alumnos del subprograma "minorías étnicas". Programa de educación compensatoria. Territorio M.E.C.
40. Becas concedidas, (1990-1991)
41. Número de alumnos con nacionalidad extranjera. Centros públicos de E.G.B. y preescolar. Curso 1992-1993
42. Centros públicos con menos de ocho unidades de E.G.B. y alumnos escolarizados en ellos. Curso 1991-1992
43. Relación de colegios rurales agrupados por provincias. Curso 1992-1993
44. Colegios rurales agrupados. Diferencias existentes entre los cursos 1991-1992 y 1992-1993
45. Actividades de ocio más realizadas entre los 6 y 19 años, según sexo (1985)
46. Distribución del tiempo de ocio según edad (1988)
47. Actividades físicas que suelen practicar los escolares españoles
48. Actividades relacionadas con la lectura

INDICE (continuación)

Cuadros (continuación)

49. Actividades relacionadas con el cine y la fotografía
50. Actividades de ocio al aire libre
51. Pertenencia a asociaciones (15-19 años)
52. Edad de inicio al asociacionismo
53. Actividades de educación para el consumo
54. Niños refugiados
55. Niños afectados por conflictos armados
56. Menores detenidos por la policía en 1992, según motivo
57. Expedientes de facultad reformadora cursados por los Jueces de Menores a lo largo de 1989, por provincias
58. Población atendida en centros de reforma, por sexo y comunidades autónomas, al 31 de diciembre de 1989
59. Población atendida en centros de reforma, según tipo de centro, al 31 de diciembre de 1989
60. Población atendida en centros de reforma, según centros público/privado
61. Actuaciones e infracciones detectadas por trabajo de menores de edad, 1990-1992
62. Trabajadores extranjeros de 16 a 17 años con permiso en vigor, al 31 de diciembre de 1991
63. Uso de drogas: alumnos que han consumido cannabis alguna vez en su vida

INDICE (continuación)

Informe suplementario al informe inicial\*

- I. Edades que contempla el ordenamiento jurídico español
- II. Textos legales españoles que afectan a la infancia:
  - Volumen I: Legislación del Estado
  - Volumen II: Legislación de comunidades autónomas (en preparación)
- III. Aportaciones de las organizaciones no gubernamentales de infancia al informe del Gobierno de España sobre el desarrollo de los contenidos de la Convención sobre los derechos del niño

---

\* Se puede consultar en los archivos del Centro de Derechos Humanos.

I. INFORMACION PRELIMINAR Y MEDIDAS GENERALES

A. Circunstancias y dificultades que afectan el grado de cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la Convención

1. No existen dificultades de carácter jurídico. Cabe apuntar que la demora en la ratificación de esta Convención se debió únicamente a que el procedimiento previsto en nuestra legislación para ratificar textos internacionales es de una tramitación compleja (artículos 93 y siguientes de la Constitución).

2. Un factor a tener presente es que se parte de una todavía baja sensibilización de buena parte de la opinión pública española, lo cual dificulta una implantación real rápida de los derechos de la infancia. No se puede decir que haya desacuerdo o resistencia, sino poca otorgación de importancia o prioridad. Se puede decir que para muchos españoles, los derechos de los niños y niñas son una cuestión de "alto consenso y baja intensidad".

3. Otro condicionante social es el aún poco interés de los medios de comunicación españoles por el tema. La falta de resonancia inicial de la adopción y posterior ratificación de la Convención por parte de España en dichos medios hizo difícil el inicio de su difusión e implantación.

4. Como elementos facilitadores deben destacarse, por un lado, una Constitución moderna, que tiene en cuenta el ejercicio de los derechos individuales y, por otro, las actitudes positivas de las administraciones públicas, desarrollando así un campo legislativo nuevo que afecta a distintos ámbitos del derecho y, por tanto, de la sociedad.

5. En concreto, ya cuatro comunidades autónomas (Andalucía, Canarias, Cataluña y Madrid) han creado organismos específicos para la atención a la infancia a nivel de dirección general. Algunas han desarrollado también investigaciones específicas sobre determinadas problemáticas de la infancia dentro de su ámbito territorial. Y todas ellas tienen su propio programa de subvenciones a organizaciones no gubernamentales (ONG), complementario al del Ministerio de Asuntos Sociales, que se referirá en el apartado I.C.

6. Y, por su parte, también los entes locales españoles están ejerciendo una decidida e importante función tanto en la mejora del sistema de protección a la infancia en España (que se comentará con mayor detalle en el apartado V.B.1, como en la promoción de su bienestar y en la cooperación descentralizada para el desarrollo.

B. Armonización de la legislación y la política nacionales con las disposiciones de la Convención

7. La entrada en vigor de la Convención en nuestro país ha supuesto la modificación de legislaciones en distintas áreas de la vida de la infancia. Como más significativas, se pueden destacar las siguientes.

1. Administración de justicia de menores

8. En materia de administración de justicia de menores, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a través de sentencia de 14 de febrero de 1991 en relación a la legislación sobre tribunales tutelares de menores (TTM) de 1948, declarando anticonstitucional el procedimiento a que se ajustaba la actuación de dichos tribunales. Para ello, se apoya en las garantías que establece la Convención, manifestando, entre otras consideraciones, que:

"La Convención de los Derechos del Niño no excluye totalmente la posibilidad de un procedimiento no judicial puramente corrector, distinto, no sólo en matices y detalles, sino en su concepción general, del proceso penal. El recurso a un procedimiento de este género, en el que, en todo caso, se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales, se hace depender, sin embargo, del establecimiento de una edad mínima por debajo de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales.

El procedimiento regulado por el artículo 15 de la LTTM no es ese procedimiento distinto del proceso penal al que se refiere el artículo 40.3 b) de la Convención, sino un procedimiento que se origina en una acción u omisión penal (o administrativa) tipificada cuya autoría se atribuye a un menor, es decir, un procedimiento aplicable a los menores a efectos penales.

Tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como de la Convención, resulta inequívocamente que ese procedimiento no es otra cosa que una variante del proceso penal, cuyos principios básicos debe respetar."

9. De manera explícita, esta sentencia que comentamos recoge íntegramente el texto del artículo 40.2 b) de la Convención, concluyendo que los derechos fundamentales recogidos por nuestra Constitución han de ser respetados también en el proceso seguido contra menores, a efectos penales.

10. Sin embargo, expone el Tribunal Constitucional en la misma sentencia, no todos los principios y garantías exigidos en los procesos contra adultos han de asegurarse aquí en los mismo términos. Tal es el caso del principio de publicidad, con el fin de asegurar el derecho de los menores a la intimidad, tal como reconoce el artículo 40 de la Convención.

11. Por otra parte, el Defensor del Pueblo realizó en 1991 un informe sobre la situación de los menores en España, tanto de los que se encuentran en riesgo social, como los que se hallan en conflicto con la justicia. En relación a los menores infractores, señala la necesidad de elaborar una nueva ley que señale tanto las conductas sancionables como las medidas sancionadoras, el procedimiento, determine las garantías de la detención y aborde la ejecución de las medidas.

12. La importancia de la sentencia comentada, y los informes del Defensor del Pueblo, han llevado a que el Gobierno presentara a las Cortes Generales, y que éstas aprobaran 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, que sigue los criterios de esta Convención y cuya relación directa quedó de manifiesto en la citada sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de febrero de 1991. Esta ley, de la que se hablará más adelante con detalle, se ha aprobado con carácter provisional y urgente, quedando pendientes cuestiones a desarrollar posteriormente.

13. Por otra parte, se ha iniciado una especialización de los letrados del Turno de Oficio para la defensa de los menores infractores, que por el momento está funcionando en las ciudades de Madrid y Barcelona y que progresivamente se irá extendiendo al resto de las provincias españolas.

2. Derecho de los niños privados de su medio familiar a beneficiarse de los cuidados más convenientes

14. En relación con este derecho, constituye una mejora notable la reforma del permiso de los padres ante el nacimiento de un hijo o hija o ante una adopción (Ley 8/1992, de 30 de abril de modificación del régimen de permisos concedidos por las Leyes 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores y 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, a los adoptantes de un menor de cinco años) equipara la adopción a la filiación natural a efectos de disfrutar de dichos permisos, que facilitan el contacto del niño con los padres.

3. No discriminación por razón de sexo

15. Con el fin de dar efectividad al principio de igualdad, se han suprimido criterios que encierran o una preferencia o un trato inadecuado por razón de sexo, a través de la Ley 11/1990, de 15 de octubre, sobre reforma del Código Civil, en aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo. De esta manera se sustituyen los términos "mujer" o "esposa" por el de "cónyuge", y los hijos menores de padres separados pueden quedar a cargo de cualquiera de los dos progenitores.

4. Nacionalidad

16. La Ley de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad (Ley 18/1990, de 17 de diciembre) concede a los menores emancipados y a los mayores de 14 años asistidos por su representante legal a partir de la posibilidad de solicitar la española.

5. Derecho a la participación

17. La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) y los decretos de desarrollo de esta ley aprobados posteriormente contienen la política educativa para esta década. La creación y desarrollo de los consejos escolares, con representantes permanentes de los alumnos, constituyen un importante avance para que niñas y niños ejerzan su derecho a la participación.

6. Anteproyecto de ley de derechos de la infancia

18. Por otra parte, está en fase de elaboración un anteproyecto de ley de derechos de la infancia, que ampliaría y concretaría los derechos recogidos en la Convención, y recogería distintos textos vigentes en el ordenamiento jurídico español que afectan a la infancia.

19. En síntesis, el borrador que se está preparando consta de cuatro títulos:

- a) Un título primero, referido a los derechos civiles, tanto los que les corresponden a los menores, como el modo de su ejercicio, en unos casos por los propios menores y en otros asistidos por su representante legal. En la medida de lo posible, se intentará desarrollar algunos temas, tales como la capacidad para contratar de los menores, o la capacidad de acceder directamente a la justicia.
- b) Un segundo título desarrollará y complementará los vacíos y deficiencias que se han ido detectando desde la puesta en marcha de la Ley 21/87 de 11 de noviembre que modificó el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento civil en Materia de Adopción, y a la que aludiremos más adelante.
- c) Un tercer título versará sobre los aspectos sustantivos y no procesales de la justicia de menores, principalmente la ejecución de las medidas ajustándose a lo previsto por la Convención en cuanto a las garantías que deben cumplirse. Este tema está sometido a debate, ya que se presentan dos opciones: por un lado, se tiene la posibilidad de realizar una regulación exhaustiva de todas las medidas, de todos los aspectos de su ejecución y de todas las garantías que deberán observarse. Por otro, puede formularse una regulación más amplia y sin entrar en detalle. Si bien no está decidido qué opción elegir, parece que la posición más adecuada es la de formular una redacción genérica, recogiendo los principios de las Reglas de Beijing, ya que no parece adecuado encorsetar la reinserción social.
- d) Un último título recogerá otras modificaciones a disposiciones legales vigentes en otros ámbitos.

C. Estimulación y facilitación de la participación  
y control de las políticas gubernamentales  
por parte de la sociedad civil

20. En España se han iniciado distintos procesos que están ampliando las posibilidades de participación de la sociedad civil en las políticas de infancia. Existía ya en el Ministerio de Asuntos Sociales un mecanismo establecido, a través de la Comisión Consultiva de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), como órgano asesor y de consulta de la Administración. Sin embargo, ampliando dicho mecanismo, y en función de las grandes actuaciones específicas, se han dispuesto procesos adicionales de consulta, entre los que cabe destacar:

- a) En materia de infancia, con ocasión de la elaboración del presente informe, se ha consultado a un amplio grupo de organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la infancia, así como a grandes organizaciones no gubernamentales no específicas (Cruz Roja Española, Caritas), y a personas relevantes por su experiencia y actividad en este campo.
- b) A las mismas organizaciones no gubernamentales se les está sometiendo a consulta, a lo largo de todo el proceso de elaboración, el proyecto de "Plan de Acción sobre Políticas de Infancia" que se someterá a la Comisión Interministerial de Juventud e Infancia.
- c) A un grupo más reducido de organizaciones no gubernamentales, particularmente a las grandes asociaciones de padres, se les sometió a consulta la campaña de sensibilización "Escúchalos" ("Aprende a conocer a la infancia").

La gestión administrativa de esta participación, cuando se refiere a programas hasta los 14 años, corresponde a la Dirección General de Protección Jurídica del Menor. Cuando las temáticas se refieren al intervalo entre los 14 y los 18, la gestión corresponde al Instituto de la Juventud. Ambos órganos dependen del Ministerio de Asuntos Sociales. Cabe apuntar que el órgano de participación y control de las políticas gubernamentales, por parte de la sociedad civil, lo constituye:

- d) El Consejo de la Juventud de España, en el que está representada la mayor parte de las asociaciones juveniles de nuestro país, y que cuenta con reconocimiento y apoyo del Gobierno. Dicho Consejo está configurado por representantes de los Consejos Regionales de Juventud, estructurados dentro de cada comunidad autónoma con inclusión de representantes locales, y con representación directa de las asociaciones que abarcan el territorio de varias comunidades autónomas del Estado.

21. La Administración central colabora con organizaciones no gubernamentales para facilitar la realización de programas de bienestar social y, en concreto, de la atención a la infancia. El sistema utilizado es el de la subvención de programas por parte del Ministerio de Asuntos Sociales, que prioriza su apoyo a los siguientes programas subvencionables:

- i) Programas de animación de tiempo libre infantil, dedicados a los niños de zonas desfavorecidas socialmente y que deben fomentar la integración de éstos.
- ii) Programas de promoción del asociacionismo infantil, cuyo objetivo fundamental es fomentar la participación en grupo y la responsabilidad de los niños.
- iii) Programas de alternativas al internamiento de menores sujetos a medidas judiciales y/o administrativas. El objetivo fundamental es

fomentar los programas educativos para estos niños con el fin de evitar el internamiento en centros.

- iv) Programas dirigidos a la atención educativa de niños y niñas de 0 a 3 años.
- v) Programas de equipamientos residenciales (mini-residencias y hogares funcionales) para menores en situación de dificultad social.

22. A través de estos programas, se subvencionan actividades de organizaciones no gubernamentales, tanto de las grandes organizaciones como Cruz Roja Española y Caritas Española, como de organizaciones más especializadas. Durante 1991, en estos programas se han concedido 1.177.915.332 pesetas y durante 1992, 1.435.094.000 pesetas, a un total de 67 programas.

23. Paralelamente a estos programas, el Gobierno ha puesto en marcha una campaña de sensibilización de la opinión pública "Aprende a conocer la infancia", a través de los medios de difusión. En su elaboración y difusión participan organizaciones no gubernamentales de infancia y familia. El objeto principal de esta iniciativa, en la primera fase, es transmitir la idea de lo importante que es para la sociedad el conocimiento global y específico del mundo de la infancia y de que el niño es un ser en evolución dentro de una sociedad en cambio permanente.

24. La campaña se centra básicamente en las necesidades del niño, que giran alrededor de dos ejes básicos: necesidad de protección, y, a su vez, necesidad de autonomía: necesidad de protección, que viene determinada por el propio nivel evolutivo del niño, y de autonomía, entendida como necesidad de otorgar al niño un papel activo, participativo y creativo en el entorno en el que se desarrolla, como condición indispensable para su crecimiento.

25. Los objetivos concretos perseguidos, han sido los siguientes:

- a) Promover la responsabilidad en el adulto para que el niño pueda ejercer sus derechos. Se trata de estimular la responsabilidad, sin culpabilizar a los padres.
- b) No desdeñar las dificultades que en ocasiones plantea el adulto, condicionado por su propia historia y sus circunstancias de vida, la comprensión y satisfacción de las necesidades del niño.
- c) Potenciar la idea de que no hay padres perfectos: "Cada niño necesita padres suficientemente buenos para él".

26. Del spot publicitario para televisión que se utilizó en la campaña se han confeccionado copias en vídeo, que se han difundido gratuitamente para su utilización en espacios públicos y actividades de formación. El eslogan central de toda la campaña se resume en una palabra: "Escúchalos". El mensaje complementario es: "No sabes lo que te pierdes si no escuchas a los niños y niñas".

D. Diálogo establecido con el Comité de los Derechos del Niño

27. Se celebró una reunión de trabajo entre el Director General de Protección Jurídica del Menor y el coordinador de redacción del presente informe, con una representante del Comité, a fin de recibir orientaciones pertinentes y garantizar la mayor utilidad del informe, así como el que su redacción contemple las preocupaciones principales del Comité. Además, se han mantenido diversos contactos sobre el proceso.

28. Por otra parte, en la redacción se han tenido en cuenta el esquema y las pautas sugeridas por el Comité para una mayor claridad y homogeneidad de los informes de todos los Estados partes.

E. Mecanismos nacionales y locales para coordinar las políticas de infancia y vigilar la aplicación de la Convención

29. En España existen unos mecanismos generales para coordinar las políticas de bienestar social y otros específicos para coordinar las políticas de infancia. Vamos a distinguir cinco tipos de mecanismos.

1. Coordinación entre órganos de la Administración Central: Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia

30. Las políticas de infancia se desarrollan dentro de la Administración del Estado en distintos departamentos ministeriales en función de la materia que les compete. A título enunciativo, el Ministerio de Educación y Ciencia es el competente para el desarrollo de la Ley General de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE), que se comentará en el apartado B.7.1, en todo aquello no transferido a comunidades autónomas, y el Ministerio de Sanidad y Consumo debe velar por la salud de la población, con especial atención a la salud infantil.

31. El Ministerio de Asuntos Sociales es el órgano de la Administración central del Estado encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de protección de la infancia. La Dirección General de Protección Jurídica del Menor es el centro directivo al que corresponde con carácter general el análisis, la elaboración, coordinación y seguimiento de los programas de actuación en materia de protección jurídica y social del menor y de promoción de los derechos de la infancia, a partir de los trabajos previos de elaboración de la Convención. El Ministerio de Asuntos Sociales dispone de oficinas propias en cada comunidad autónoma para facilitar las tareas de coordinación.

32. Coincidiendo con los trabajos preparatorios de la Convención de los Derechos de la Infancia, se creó, en junio de 1989, la Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia, que cuenta con representantes de los Ministerios de:

Asuntos Sociales

Agricultura, Pesca y Alimentación

Relaciones con las Cortes

Cultura

Asuntos Exteriores

Sanidad y Consumo

Justicia

Industria Comercio y Turismo

Educación y Ciencia

Administraciones Públicas

Trabajo y Seguridad Social

Economía y Hacienda

Interior

Portavoz del Gobierno

Defensa

Obras Públicas y Transportes.

Esta Comisión es un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales para el estudio de los problemas de la juventud y de la infancia y la propuesta de programas y medidas que contribuyan a resolverlos, coordinando las actuaciones de los distintos departamentos relacionados con juventud e infancia, articulando las políticas que conduzcan a la mejora de sus condiciones de vida.

2. Coordinación permanente entre Administración central y administración autonómica

33. En virtud de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1991 se consolidaron los principios de cooperación (comúnmente referidos como "Pacto Autonómico") y se crearon o confirmaron distintos órganos permanentes para la coordinación entre Administración central y administración autonómica en distintas materias. Los siguientes órganos tienen alguna competencia en políticas de infancia en función de su materia respectiva:

Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales;

Conferencia Sectorial de Consumo;

Conferencia Sectorial de Educación;

Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Droga;

Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud;

Conferencia Sectorial de Vivienda;

Consejo General de Ciencia y Tecnología.

34. Se acordó también la creación de una conferencia sectorial de cultura, que hasta la fecha no dispone de órgano constituido. La Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales reúne a la Ministra de Asuntos Sociales y a los Consejeros con competencias en materia de atención social de todas las comunidades autónomas. En un nivel más concreto, periódicamente se celebran reuniones de los Directores Generales con responsabilidad en materia de infancia. Además, con frecuencia tienen lugar las reuniones de las Comisiones Técnicas en las que participan técnicos de todas las comunidades autónomas y de la Administración central para el estudio y coordinación de temas específicos.

3. Acuerdos específicos entre Administración central y administraciones autonómicas, que implican a administraciones locales

35. Como se ha explicado anteriormente, las comunidades autónomas, en virtud de sus Estatutos de Autonomía, han asumido las competencias en materia de bienestar social, estableciendo el sistema público de servicios sociales a través de sus propias leyes, que determinan una red de atención básica y unos recursos de atención especializada con el propósito fundamental de asumir, como responsabilidad pública, las prestaciones sociales básicas, garantizándolas a todos los ciudadanos en situación de necesidad.

36. Con carácter general, las entidades locales se ocupan de la atención primaria, mientras que las comunidades autónomas desarrollan los servicios más especializados, regulando y coordinando las actuaciones en su territorio correspondiente.

37. Las leyes de servicios sociales de las distintas comunidades autónomas responden a una estructura similar, siendo posible destacar en ellas, como principios inspiradores, la solidaridad social, la universalización de las prestaciones, la participación social, el tratamiento integral de las necesidades sociales, etc.

38. Existen diversos acuerdos, reflejados en convenios entre Administración central y administraciones autonómicas, que implican compromisos de administraciones locales, y programas que se desarrollan en las mismas. Más adelante detallaremos los programas experimentales para la prevención de los malos tratos a la infancia (apartado V.B.3). Aquí, y en primer lugar, por constituir un puntal del sistema de bienestar social español, queremos citar con mayor detalle el denominado "Plan Concertado", y, a continuación los convenios de colaboración para la promoción de servicios para niños y niñas de 0 a 3 años.

a) El Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales

39. La competencia y obligación de las entidades locales de prestar servicios sociales y la responsabilidad de las administraciones estatal y autonómicas de cooperar económica y técnicamente con la local, fundamentan el diseño de un Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales por el que, a través de la fórmula del convenio con el Ministerio de Asuntos Sociales, se establecen los cauces de dicha cooperación. Estas prestaciones básicas a que hacen referencia los convenios-programa incluidos en el Plan Concertado son:

- i) la información y orientación sobre derechos y recursos sociales existentes y asesoramiento especializado sobre problemas sociales;
- ii) prevención e inserción de personas y colectivos en situaciones de riesgo o marginación social;
- iii) la ayuda a domicilio, que tiene como objetivo la prestación de una serie de atenciones a los individuos y/o familias en su domicilio, cuando se hallen en situaciones en las que no es posible la realización de sus actividades habituales, o en situaciones de conflicto psicofamiliar para alguno de sus miembros;
- iv) alojamiento y convivencia para personas que carecen de ambiente familiar adecuado.

40. En los cuatro grupos de programas es la infancia uno de los grandes colectivos a los que va dirigida la atención. Estas prestaciones son desarrolladas por una red de equipamientos de servicios sociales básicos constituida por: centros de servicios sociales, albergues y centros de acogida.

b) Convenios de colaboración para la promoción de servicios para la primera infancia

41. Por otra parte, con la promulgación de la LOGSE se contempla por primera vez la educación infantil de 0 a 6 años, cuya implantación, competencia de las autoridades educativas, se ha iniciado gradualmente, comenzando por el segundo ciclo (3 a 6 años).

42. La creciente demanda de atención para el tramo de edad comprendida entre los 0 y 3 años, ha promovido la intervención de otras administraciones además de las educativas, a través de la creación del Programa de Atención a la Primera Infancia. Este programa tiene como objetivo cooperar con otras administraciones públicas (autonómicas y locales) para que creen servicios nuevos de atención a la primera infancia. Las comunidades autónomas asumen la responsabilidad de la financiación de los proyectos de sus corporaciones locales, junto con el Ministerio de Asuntos Sociales, a través de los convenios de colaboración. Desde 1990 se incluyen en los presupuestos generales del Estado partidas destinadas a este programa. En 1990 el crédito

fue de 300 millones de pesetas en 1991 ascendió a 450 millones y para 1992 fue el importe del mismo de 750 millones.

43. Tienen prioridad en este programa:

- i) los servicios que se creen en barrios suburbiales, dsfavorecidos socialmente o de nueva creación;
- ii) los servicios que contribuyan al asentamiento de población de ámbito rural;
- iii) los servicios que se implanten en zonas de fuerte crecimiento demográfico.

44. Los servicios que se están subvencionando dentro de este programa pueden encuadrarse en alguno de los siguientes modelos, con posibles variantes resultantes de las distintas características de cada zona.

- a) Escuela infantil: servicio de horario amplio con comedor, abierto un mínimo de siete horas al día, cinco días por semana, dirigido a hijos de padres/madres trabajadores/as.
- b) Centro de encuentro infantil o casa de niños: servicio que complemente el cuidado de la familia, sin comedor y con atención a los niños durante un mínimo de 3 horas diarias y realice una tarea educativa con sus familias durante un mínimo de 3 horas semanales.
- c) Ludoteca: centro de juego polivalente para niños de todas las edades, atendiendo en un espacio diferenciado a los menores de 3 años.
- d) Modelo de apoyo educativo en el ámbito rural: servicio basado fundamentalmente en la acción educativa de familias y niños/as (menores de 6 años) del mundo rural cuya situación geográfica y social han determinado el aislamiento de la población. Se lleva a cabo en sus propias casas o en locales cedidos por diferentes administraciones. Es un paso previo a la incorporación de los niños/as a los centros de educación infantil, la cual se realiza a partir de los 3 años de una forma gradual y según la situación de cada niño/a.

45. En 1991 se crearon 5.061 plazas para atender a niños/as de 0 a 3 años. Sin embargo, aún queda un importante esfuerzo adicional para cubrir todas las necesidades existentes.

#### 4. Actividades del órgano de coordinación de los entes locales

46. Las entidades locales disponen de un órgano de coordinación denominado Federación Española de Municipios y Provincias que, a su vez, se coordina con la Administración del Estado para la realización de programas de su competencia.

47. España tiene más de 8.000 municipios. Las corporaciones locales (ayuntamientos y diputaciones provinciales) han venido realizando durante los últimos años numerosas actuaciones dirigidas directa o indirectamente a la infancia. Estas actuaciones han sido llevadas a cabo en cumplimiento de las competencias propias recogidas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en algunos casos, al mismo tiempo que también en bastantes circunstancias han sido los otros niveles de la Administración los que han delegado competencias en materia de infancia a los ayuntamientos, o han sido éstos los que, ante determinados vacíos legales e interventivos, han actuado por la vía de facto asumiendo actuaciones no reconocidas explícitamente en sus competencias, pero que, por su proximidad a las necesidades de los vecinos, se han visto determinados a realizar.

48. Tres han sido los ejes principales de actuación municipal:

- i) favorecer la adecuada socialización que en sus diferentes etapas evolutivas requiere la infancia, realizando, para ello, actuaciones encaminadas a la prevención de dificultades sociales, a la promoción y al desarrollo integral de la infancia;
- ii) garantizar la protección de las niñas y de los niños ante situaciones en que peligrasen sus especiales derechos reconocidos por la legislación española;
- iii) además, en el marco de una acción solidaria con la infancia de los países del llamado Tercer Mundo, los ayuntamientos están participando en actividades de cooperación descentralizada al desarrollo.

49. Cabe destacar que la Federación Española de Municipios y Provincias, como organismo que aglutina a la mayoría de municipios españoles, a través de su Comisión Ejecutiva, decidió la aprobación y adhesión a la Declaración de Dakar, ratificada por alcaldes de ciudades de diversos países del mundo, para la cual, además, la Federación promocionó la adhesión de numerosos municipios asociados.

#### 5. Actividades de otros órganos

50. Finalmente, debemos referirnos a otros órganos ya enunciados previamente, que se relacionan estrechamente con la vigilancia de la aplicación de la Convención, y que tienen potestad sobre las administraciones públicas:

- i) el Ministerio Fiscal al que, además de las atribuciones que le otorga su Ley Reguladora, el Código Civil le atribuye la vigilancia y supervisión de la actividad administrativa de protección a la infancia;
- ii) el Defensor del Pueblo, que como alto comisionado por las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el título primero de la Constitución, puede supervisar la actuación de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

F. Medidas para dar a conocer los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños

51. El compromiso de dar difusión a los principios de la Convención está fundamentalmente vinculado a una política editorial y de comunicación con la sociedad. Ya en 1989 se editó un número doble monográfico de la revista Menores Nos. 16 y 17, elaborada por el Centro de Estudios del Menor (Ministerio de Asuntos Sociales), sobre los derechos de la infancia, con una tirada de 4.000 ejemplares. También ese mismo año se editaron y distribuyeron por parte del Ministerio de Asuntos Sociales diversos folletos y carteles sobre los derechos de niños y niñas. Entre las acciones desarrolladas, una vez aprobada la Convención queremos resaltar las siguientes.

52. El Gobierno español tuvo la iniciativa de realizar una exposición itinerante sobre los derechos de los niños y las niñas, en el marco del 30º aniversario de la Declaración de los Derechos de la Infancia, con el fin de informar y divulgar a la sociedad en general y, especialmente al mundo infantil, del alcance y contenidos de la Declaración. Desde su inauguración de 1º de diciembre de 1989, ha ido recorriendo la geografía española. La exposición fue concebida para que, en cada lugar en donde esté expuesta, sea un referente obligado a la más amplia participación. En su organización han participado tanto las administraciones autonómicas como las locales y las organizaciones no gubernamentales del lugar. Y, en todos los casos, los niños son participantes activos, no sólo en el local de la exposición, sino en actos paralelos que se organizan, tanto en las escuelas, sobre todo en forma de talleres, como en otros espacios, que en ocasiones han sido los propios consistorios locales.

53. La muestra consiste en paneles explicativos de fácil comprensión, tanto de la historia de la infancia a través de distintas épocas y culturas, como de cada uno de sus diez derechos. Se complementa con fotografías alusivas a los textos, con pictogramas a color y con un soporte informativo compuesto por carteles, folletos, chapas y por un diaporama que sintetiza la temática de los diez principios. Se refuerza la eficacia de la exposición con la realización de talleres de actividades (escritura, juegos y plástica), alusivos a cada derecho, con el fin de promover la expresión y comunicación de las niñas y niños participantes. Asimismo, se genera alrededor de la muestra un entramado de actividades culturales (conferencias, mesas redondas, grupos de trabajo, etc.), sobre el tema, entre los componentes de la comunidad educativa (profesores, padres y otros profesionales), y una campaña divulgativa de gran alcance en radio y prensa. A lo largo de su itinerancia, la exposición fue visitada por cerca de 100.000 personas, siendo menores de edad aproximadamente el 7% de los visitantes, sólo en 1990. En la campaña escolar han participado 513 colegios, estimándose en unos 46.000 los participantes en los distintos talleres. Los trabajos realizados en éstos han sido recogidos en una publicación Talleres - La Convención sobre los Derechos de los Niños y Niñas, libro que recoge dibujos y textos que ilustran la visión de los niños y niñas acerca de sus propios derechos. Del diaporama que se presenta en esta exposición se ha confeccionado y editado un vídeo para facilitar su presentación y debate en distintos contextos públicos y formativos.

La exposición ha seguido desplazándose los años 1991 y 1992 y existen compromisos de continuidad a lo largo de todo el año 1993, siendo, por tanto un instrumento de difusión muy relevante.

54. El Ministerio de Asuntos Sociales ha subvencionado distintos programas de promoción de los derechos de niños y niñas desarrollados por organizaciones no gubernamentales. Cabe destacar que el Comité Español del UNICEF y la Cruz Roja Española, con el apoyo del Ministerio de Asuntos Sociales, desarrollaron una campaña de divulgación de la Convención en España, el año 1990, por la que se hizo llegar material informativo sobre la Convención a todos los colegios públicos, promoviendo trabajo escolar sobre el tema.

55. Por otra parte, también se han apoyado los talleres de difusión de los derechos de la infancia realizados por Defensa Internacional de los Niños - España, titulados "Conoce tus derechos". Otro ejemplo lo constituye el Encuentro Estatal de la Infancia, organizado por la asociación "Movimiento Junior" en Olmedo (Valladolid) del 16 al 22 de julio de 1990, con la participación de 400 niñas y niños entre 7 y 14 años, a fin de discutir democráticamente los derechos de la infancia.

56. El Ministerio de Asuntos Sociales también ha editado folletos, carteles, vídeos y otros materiales divulgativos sobre aspectos relacionados con los derechos de los niños y niñas, una serie de los cuales está dedicada a la coeducación y otra a la campaña "Escúchalos" ("Aprende a conocer a la infancia") ya referida en el apartado. Cabe mencionar la publicación de guías prácticas para profesionales, incluyendo una para padres adoptivos: "Aprendiendo a conocerlos". También es de destacar un conjunto de fichas para educadores, para introducir la temática en los juegos infantiles: "Juegos - La Convención sobre los Derechos de los Niños y Niñas" (50 juegos para el aprendizaje de los derechos de la infancia).

57. Se ha insertado, como publicidad, en distintas revistas españolas, una reproducción reducida de un cartel con los derechos básicos de niños y niñas. Dicha reproducción ha aparecido regularmente en una revista bimensual destinada a los profesionales que trabajan con niños menores de seis años, de la cual se distribuyen gratuitamente 1.600 ejemplares a centros de todos los países de Latinoamérica, gracias a una colaboración entre el Ministerio Español de Asuntos Sociales y el Instituto Interamericano del Niño.

58. El Centro de Estudios del Menor, de la Dirección General de Protección Jurídica del Menor, en colaboración con el Ministerio de Educación y Ciencia y con la Cruz Roja Española ha organizado a lo largo de los dos últimos años actividades de formación permanente sobre derechos de los niños y niñas, especialmente destinados a maestros y profesores de bachillerato y de formación profesional, impartidos en los centros oficiales de formación de profesorado, con el fin de profundizar junto con dichos profesionales en la promoción práctica de dichos derechos. Está previsto, a lo largo de 1993, desarrollar un modelo de curso para formación de formadores sobre derechos de niños y niñas.

59. Distintos técnicos de dicha Dirección General, así como de los organismos competentes de las distintas comunidades autónomas, han dado charlas y conferencias y han participado en distintos tipos de actos, explicando los aspectos relevantes de la Convención.

60. La Dirección General ha dado también apoyo a dos congresos internacionales sobre los derechos de los niños y niñas y la Convención, organizados por Defensa de los Niños Internacional en Madrid y Granada, en 1991 y 1992, respectivamente.

61. Otra actividad realizada por el Ministerio de Asuntos Sociales fue en el marco de la Feria Internacional de la Infancia y la Juventud de Madrid (Juvenalia), en la que se organizó una exposición en 1990 (del 20 al 30 de diciembre) sobre los derechos de los niños y niñas y la Convención. Ocupó 300 m<sup>2</sup> y en los diez días fue visitada por más de 40.000 personas, que pudieron contemplar de nuevo el diaporama sobre los derechos de la infancia y participar en los talleres de escritura, plástica y juego.

G. Medidas para dar amplia difusión al informe sobre la aplicación de la Convención en España, entre el público en general

62. El Ministerio de Asuntos Sociales tiene el propósito de publicar y divulgar ampliamente el presente informe. En su difusión participarán las organizaciones no gubernamentales, sobre todo las específicas de infancia, así como otras administraciones.

H. Cooperación y solidaridad internacional

63. España, en el lapso de pocos años, ha pasado de ser un país receptor de cooperación, a ser un país que ha empezado a organizar y colaborar en programas en favor de países en vías de desarrollo, particularmente en el ámbito de la infancia y la atención materno-infantil, tanto sanitarios como educativos, y con especial orientación hacia Latinoamérica y África. Ello muestra la creciente expresión de un compromiso de solidaridad internacional no sólo del Gobierno, sino de toda la población española, como ha quedado de manifiesto tanto en las ofertas de apoyo a los desplazados de la antigua Yugoslavia referidas en el apartado V.III.B, como en las respuestas crecientes a las llamadas del Comité Español del UNICEF, por poner sólo dos ejemplos.

64. La cooperación española se desarrolla por varios canales:

- i) cooperación directamente gubernamental, a través de convenios bilaterales o multilaterales;
- ii) cooperación a través de municipios (cooperación descentralizada para el desarrollo);
- iii) cooperación a través de organizaciones no gubernamentales con el apoyo del Gobierno.

65. Las actuaciones españolas en coherencia con la Convención, aspiran a colaborar en la prevención de distintos problemas que afectan a niñas y niños en sus puntos de origen (previniendo incluso posibles desplazamientos, necesidades de refugio o asilo, etc.), así como a promocionar el bienestar infantil en general.

66. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), a través de los Institutos de Cooperación con Iberoamérica (ICI) y con el Mundo Árabe (ICMA), sea directamente, sea con convenios con el Ministerio de Asuntos Sociales y con el Ministerio de Sanidad y Consumo, tiene un amplio conjunto de actividades de cooperación en temas de salud, educación y de carácter social.

67. La AECI y el Ministerio de Asuntos Sociales establecen anualmente un protocolo adicional a su convenio, habiéndose financiado los dos últimos años los siguientes proyectos:

Desayuno escolar (Bolivia);

Programa de fortalecimiento de los sistemas de bienestar infantil en América Latina, del Instituto Interamericano del Niño (Costa Rica, Honduras, El Salvador);

Proyecto de información documental, del Programa Internacional de Información sobre Niñez y Familia (Honduras, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Panamá, Nicaragua);

Programa de guarderías infantiles para hijos de trabajadores industriales (Guatemala);

Proyecto para la implementación de un centro de inducción de adiestramiento de personal, del Instituto Nacional del Menor (Venezuela).

68. Por su parte, el ICMA está desarrollando los siguientes proyectos:

Unidad española de cooperación de la policlínica de Nuakchott (Mauritania);

Programa de lucha contra la malnutrición infantil (Mauritania).

69. Otros proyectos a destacar son los incluidos en el II Plan de Cooperación entre España y Guinea Ecuatorial:

Apoyo a la organización de un sistema básico de atención primaria de salud;

Apoyo a la enseñanza primaria.

70. Los proyectos y actividades de cooperación sanitaria en Latinoamérica, con componentes de atención a la infancia son:

a) Actividades sanitarias básicas:

Centro de salud de San Lucas Sacatepequez - Guatemala

Centro de salud, DRI Izabal - Guatemala

Centro de salud DRI Chupol - Guatemala

Proyecto DRI, Jesús de Otoro - Honduras

Proyecto DRI, Lago de Yojoa - Honduras

Proyecto Grupo Garifuna-Lacayo - Honduras

Proyecto DRI, Indios Pech (finalizado) - Honduras

Plan de acción en salud para la población indígena Chirripó -  
Costa Rica

Programa de atención primaria (en etapa de identificación) - Panamá

Formación sociosanitaria y capacitación, Población en los Bateyes -  
República Dominicana

Reacondicionamiento de unidades hospitalarias y centros móviles de  
salud - Bolivia

Proyecto DRI, Ctra. Iquitos Nauta - Perú

Proyecto DRI, Imbadura - Ecuador

Formación de promotores de salud; dotación de equipos - Paraguay

b) Programas de vacunación:

Depósito nacional de biológicos - Panamá

Depósito nacional de biológicos (en ejecución) - Honduras

c) Refuerzo institucional:

Curso de capacitación en asistencia primaria - El Salvador

Curso de capacitación en gestión de enfermería - El Salvador

Curso internacional de planificación y gerencia en servicios de salud  
(subregional) - Nicaragua

Apoyo al desarrollo institucional del Centro de Investigación de  
Estudios de la Salud - Nicaragua

Formación de recursos humanos en salud - República Dominicana

Curso de epidemiología básica - Paraguay

Proyecto de vigilancia epidemiológica - Costa Rica

Seminario de promoción de la salud (regional) - Bolivia

71. Entre los programas de contenido más socioeducativo cabe destacar:

Maputo - casa de acogida a niños de la calle y aulas-taller - Mozambique

Educación para los niños andinos - Bolivia

Atención a viudas y huérfanos desplazados en las áreas afectadas por violencia en el altiplano guatemalteco - Guatemala

Seguimiento de un proyecto de desarrollo rural en comunidades afectadas por la violencia, con atención especial a viudas y huérfanos en el departamento de El Quiche - Guatemala

Mejora y equipamiento del Colegio de Loyola para hijos de leprosos - Filipinas

Desarrollo de servicios educativos populares en zonas de alta emergencia - Iberoamérica

Información y formación sobre la infancia - El Salvador

Residencia de acogida para niñas de la calle - República Dominicana

72. Otros programas de orientación sociosanitaria han sido:

Programa de salud maternoinfantil - Mozambique

Centro de salud maternoinfantil - Bolivia

Enseñando sin cólera - Perú

Programa extraordinario del UNICEF de ayuda y rehabilitación para víctimas del cólera - Iberoamérica

Atención complementaria de niños y jóvenes amputados - El Salvador

73. A nivel de los municipios españoles, en el ámbito de la cooperación descentralizada al desarrollo, los proyectos apoyados por los ayuntamientos se inscriben principalmente en el área geográfica de América Latina, pero también de Africa y Asia. Esta cooperación descentralizada, que con frecuencia se profundiza a través de hermanamientos entre municipios españoles y municipios de las áreas citadas, ha experimentado un proceso de crecimiento en la última década. En general, los proyectos, se realizan en colaboración con las

comunidades autónomas y las organizaciones no gubernamentales. Según la encuesta realizada por la Federación Española de Municipios y Provincias un 40% de los ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes tienen establecidos ya programas de cooperación propios o en colaboración con otras administraciones.

74. Aunque los datos disponibles presentan una cierta dificultad para desglosar los destinos y contenidos exactos de estas actividades se constata que, en colaboración específica en infancia, durante los años 1989-1991 diversos ayuntamientos han participado en actuaciones de: construcción de guarderías infantiles o colegios preescolares y para la primera infancia; construcción de parques infantiles; programas de nutrición a la infancia o con fondos para leche maternizada infantil; intercambio de vacaciones; subvenciones a distintas instituciones como Cruz Roja, Amnistía Internacional o Manos Unidas; donaciones al UNICEF, etc. Por último, se destacan, por su extensión y generalización, las ayudas y programas enfocados hacia niños saharauis a través de la instauración de campamentos, vacaciones, recogidas y envío de material sanitario y escolar para estos niños.

75. Hay que mencionar que también la cooperación en otros sectores como pueden ser los de salud, educación y con organizaciones no gubernamentales, contienen proyectos que directa o indirectamente tienen un alto grado de repercusión en la infancia, pero que no figuran explícitamente como tales. Por ejemplo, y concretamente en salud, a través de proyectos de creación y rehabilitación de hospitales, de centros de salud y otros proyectos de cooperación sanitaria dirigidos a la formación de personal y/o al mantenimiento de material médico y envío de productos farmacéuticos; proyectos de mejora nutricional; campañas contra el cólera y el control de enfermedades; y en programas de capacitación en apoyo de la salud maternoinfantil.

76. El Ministerio de Asuntos Exteriores convoca anualmente una convocatoria de subvenciones a proyectos de organizaciones no gubernamentales para la cooperación internacional, cuyo presupuesto es el 18% sobre la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En 1992 la cifra fue de 424.260.000 pesetas. A esta cifra hay que añadir las cuotas a organismos internacionales, entre las que destaca 275 millones de pesetas al UNICEF en 1992.

77. Otra expresión de solidaridad internacional la constituyen las actividades de acogida en España e intercambio de experiencias con niños extranjeros, actividad que la han desarrollado fundamentalmente tres organizaciones no gubernamentales con el apoyo del Gobierno: el Comité Español del UNICEF, la sección española de Defensa de las Niñas - Movimiento Internacional (DNI) y la Fundación Familia, Ocio y Naturaleza. Cabe destacar:

- a) El Campamento por la Paz en el Mediterráneo: actividad celebrada en Guardamar del Segura (Alicante) entre el 18 y el 30 de agosto de 1991, en la que participaron 180 niños/as de 10 a 14 años de 18 países del Mediterráneo incluido Portugal y llevado a cabo por la Fundación Familia, Ocio y Naturaleza, subvencionada por la

Dirección General de Protección Jurídica del Menor con la cantidad de 15.405.000 pesetas.

- b) El Programa "Niños Judíos y Palestinos en España" que se desarrolló en julio de 1991: con motivo de la guerra del Golfo, surgió la idea de un encuentro en España de 40 niños/as, entre 11 y 13 años, judíos y palestinos, con el fin de favorecer la convivencia entre niños que han sufrido las consecuencias de la guerra. Se celebró en España del 18 al 30 de julio de 1991. Fue gestionado por la Asociación DNI-España.

## II. DEFINICION DEL NIÑO

78. A los 18 años se adquiere la mayoría de edad civil que supone la plenitud del ejercicio de los derechos civiles y, en especial, el derecho al voto.

79. Existe en España la figura de la "emancipación" del mayor de 16 años. Como norma general la emancipación puede tener lugar por concesión de quienes ejercen la patria potestad, con consentimiento del menor (art. 317 del Código Civil), por vida independiente del mayor de 16 años con consentimiento de los padres (art. 319), o por concesión judicial a solicitud del menor. Por excepción, la emancipación puede tener lugar por matrimonio como más adelante se detalla (art. 316). La emancipación permite al menor regir su persona y bienes como si fuera mayor de edad y comparecer por sí mismo en juicio. Sin embargo, necesita del consentimiento de sus padres o tutor para tomar dinero a préstamo, gravar o enajenar bienes inmuebles y establecimientos mercantiles o industriales u objetos de extraordinario valor.

80. A partir de los 16 años, aunque no estén emancipados, los menores pueden:

contratar la prestación de su trabajo con consentimiento de sus padres, si no viviere independientemente;

disponer de su salario;

solicitar el carné de conducir motocicletas de más de 49 cc. y hasta 75 cc.;

los mayores de 14 años pueden conducir ciclomotores de menos de 49 cc.;

realizar los actos de administración ordinaria de los bienes adquiridos con su trabajo e industria.

81. A partir de los 14 años tiene capacidad para otorgar testamento, solicitar la nacionalidad (asistido por su representante legal) y es hábil para testificar. Puede solicitar del juez la dispensa para contraer matrimonio, y si lo contrae, se emancipa. Se requiere una habilitación para comparecer en juicio para el menor no emancipado en los casos en que no esté autorizado ex lege para comparecer o no tengan la autorización del padre o la madre que ejerza la patria potestad. Esta habilitación se concede cuando los padres están ausentes y no se prevé su retorno o cuando se nieguen a representar en juicio a su hijo. No se requiere habilitación cuando el menor litigue con su padre o madre.

82. La mayoría de edad penal está establecida en los 16 años como límite de la responsabilidad criminal. No obstante, la edad de 16 a 18 años se considera atenuante de la responsabilidad criminal. Esto implica el tratamiento penal privilegiado de la delincuencia juvenil en una doble vertiente:

a) Obligando al tribunal a rebajar uno o dos grados, facultativamente, la pena;

- b) Facultando a la sustitución de la pena por el internamiento en una institución de menores, por lo que parte de estos delincuentes cumplen la medida fuera del ámbito propiamente penitenciario (artículo 65 del Código Penal).

A partir de los 16 años se puede cumplir condena en prisión, si bien están contempladas secciones y centros penitenciarios especiales para los jóvenes entre 16 y 21 años. Existe un movimiento de juristas y profesionales a favor de elevar la edad penal a los 18 años. En la actualidad, el tratamiento penal de los jóvenes de 16 a 18 años está siendo objeto de debate en el Parlamento, con ocasión de la tramitación del proyecto de nuevo Código Penal.

83. A partir de los 12 años y hasta los 16 existe un procedimiento especial para la aplicación de medidas con carácter fundamentalmente educativo, a los menores que hayan infringido las leyes penales. Este nuevo procedimiento ha sido regulado por la Ley Orgánica 4/1992, inspirada en los principios de la Convención recogidos en el artículo 40 (para mayor detalle, ver apartado VIII).

84. La escolaridad obligatoria se sitúa entre los 6 y los 16 años de edad, ampliación que se efectuó con la promulgación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, ya que antes era de 6 a 14 años.

85. De esta forma, coincide el final de la escolarización obligatoria con la edad mínima de acceso al mundo laboral que, según nuestra legislación (Ley 8/1980, de 10 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de los Trabajadores), es de 16 años.

86. Los trabajadores menores de 18 años no podrán realizar trabajos nocturnos, ni los declarados por el Gobierno como insalubres, penosos, nocivos o peligrosos, tanto para su salud como para su formación profesional y humana. Igualmente se prohíbe realizar horas extraordinarias a los menores de 18 años.

87. Existe la modalidad de contrato para la formación, por el que el trabajador se obliga a prestar simultáneamente un trabajo y a recibir formación, para los mayores de 16 años y menores de 20, fomentándose el acceso a una formación profesional en el seno de las empresas.

88. El servicio militar puede iniciarse voluntariamente a los 17 años. No obstante, está prohibido el uso de armas de fuego antes de los 18 años de edad. Esta normativa está en consonancia con la declaración hecha por España en la ratificación de la Convención en la que manifiesta:

"España, deseando hacerse solidaria con aquellos Estados y organizaciones humanitarias que han manifestado su disconformidad con el contenido de los párrafos 2 y 3 del artículo 38 de las Convención, quiere expresar asimismo su disconformidad con el límite de edad fijado en ellos y manifestar que el mismo le parece insuficiente, al permitir el reclutamiento y participación en conflictos armados de niños y niñas a partir de quince años."

89. Está prohibida la entrada de menores de 16 años a los establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas, así como la venta de las mismas a menores de edad. Igualmente está prohibida la venta de tabaco a los menores de 16 años. Sin embargo, como se verá en el apartado VI.A, la actitud de la sociedad española se muestra excesivamente tolerante persistiendo prácticas educativas e institucionales que no se ajustan a la norma.

90. Asimismo, debe destacarse, por su reciente publicación la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, publicada en el Boletín Oficial del Estado, el 27 de noviembre de 1992, que expresamente reconoce la capacidad de obrar de los menores de edad:

"Artículo 30. Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquéllos de sus derechos e interés cuya actuación está permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacidad afecte el ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate."

Por otra parte, conviene también reseñar que la Ley Orgánica de Protección Civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, de 5 de mayo de 1982, expresamente prevé:

"Artículo 3. El consentimiento de los menores e incapaces deberá prestarse por ellos mismos si sus condiciones de madurez lo permiten, de acuerdo con la ley civil. En los restantes casos, el consentimiento habrá de otorgarse mediante escrito por su representante legal, quien estará obligado a poner en conocimiento previo del Ministerio Fiscal el consentimiento proyectado. Si en el plazo de ocho días el Fiscal se opusiese, resolverá el Juez."

91. Distintas instancias sociales españolas y un buen número de organismos administrativos se reservan el concepto "infancia" para el intervalo de edad que va desde el nacimiento hasta los 14 años, mientras que el intervalo de 15 a 18 años puede ser denominado "adolescencia", aunque a menudo es incorporado al concepto más amplio de "juventud". Dentro del Ministerio de Asuntos Sociales, las competencias de la etapa 0 a 14 corresponden a la Dirección General de Protección Jurídica del Menor, mientras que de 15 a 18 corresponden al Instituto de la Juventud.

92. Una secuencia de las edades del ordenamiento jurídico español para poder realizar determinadas actuaciones se presenta en el anexo I\*.

---

\* Se puede consultar en los archivos del Centro de Derechos Humanos.

III. CUMPLIMIENTO DE PRINCIPIOS GENERALES RELATIVOS  
A LA CONVENCION

93. Además de la Convención, los principales convenios que, en materia de menores, España ha ratificado, son los siguientes:

Convenio de 1902, hecho en La Haya, de protección de menores;

Convenio N° 105 del Consejo de Europa, de reconocimiento y ejecución de decisiones en materia de custodia de menores y restablecimiento de dicha custodia (Luxemburgo, 20 de mayo de 1980);

Convenio N° XXVIII, de la Conferencia de La Haya, sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores (La Haya, 25 de octubre de 1980);

Convenio N° X de la Conferencia de La Haya, sobre competencia de autoridades y ley aplicable en materia de protección de menores (La Haya, 5 de octubre de 1961);

Convenio N° 6 de la Comisión Internacional del Estado Civil, relativo a la determinación de la filiación materna, de hijos no matrimoniales (Bruselas, 12 de septiembre de 1962);

Convenio sobre la extensión de la competencia de los funcionarios cualificados para autorizar el reconocimiento de hijos no matrimoniales (Roma, 14 de septiembre de 1961);

Convenio sobre la expedición de un certificado de capacidad matrimonial (Munich, 5 de septiembre de 1980);

Convenio relativo a la expedición de un certificado de diversidad de apellidos (La Haya, 8 de septiembre de 1982);

Convenio N° VIII de la Conferencia de La Haya sobre la ley aplicable a las obligaciones alimenticias respecto a menores (La Haya, 2 de octubre de 1956).

Convenio N° IX de la Conferencia de La Haya sobre reconocimiento y ejecución de decisiones en materia de obligaciones alimenticias respecto a menores (La Haya, 15 de abril de 1958);

Convenio N° XXIV de la Conferencia de La Haya sobre la ley aplicable a las obligaciones alimenticias (La Haya, 2 de octubre de 1973);

Convenio N° XXIII de la Conferencia de La Haya referente al reconocimiento y a la ejecución de las resoluciones relativas a las obligaciones alimenticias (La Haya, 2 de octubre de 1973).

94. Por otra parte, antes de analizar individualmente los principios de la Convención, debemos hacer mención a dos resoluciones del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que realizan una enumeración programática de estos principios. La primera es la resolución 37/I inspirada en la

Declaración de 1959, que contenía 12 principios sobre los que debía fundamentarse toda la legislación y la acción social en Cataluña en el campo de la infancia. Esta resolución fue modificada por la Ley 194/III que se fundamenta como actualización y adaptación de la anterior a la nueva expresión de los derechos de los niños y niñas recogidos en la Convención. La resolución 194/III fue adoptada el 7 de marzo de 1991 y contiene 17 principios que, posteriormente, fueron transcritos de forma íntegra en la disposición adicional primera de la Ley de Cataluña, 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de menores desamparados y sobre la adopción.

A. Medidas en relación al principio de no discriminación

95. La Constitución, en su artículo 14 establece el principio de igualdad ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Este precepto viene reforzado a través de la garantía de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona regulados por la Ley 62/78 de 26 de diciembre. Además, está tipificado como infracción penal cuando la discriminación la efectúa un particular encargado de un servicio público (165 del Código Penal) agravándose el castigo en caso de ser un funcionario público (181 bis del Código Penal).

96. En adecuación a este principio se llevaron a cabo diversas reformas como es la Ley 11/1981 de 13 de mayo que modifica la filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio, equiparando a los hijos ante la ley, como se comenta más adelante en el apartado de responsabilidad parental, así como la realizada con la Ley 11/1990 de 15 de octubre que reforma el Código Civil, suprimiendo expresiones que encerraban una discriminación por razón de sexo. En especial, se sustituyen los términos "mujer" y "esposa" por "cónyuge" y se da una nueva redacción al artículo 159 del Código Civil. Con anterioridad a esta reforma en los casos de separación de los padres, los menores de 7 años quedaban al cuidado de la madre, salvo que el juez, por motivos especiales, dispusiera otra cosa. Con la reforma, el juez decidirá, en beneficio de los hijos, al cuidado de qué progenitor quedan los hijos.

97. En lo que se refiere a la no discriminación por razón de sexo, el Ministerio de Asuntos Sociales ha desarrollado su Primer Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, entre 1988 y 1990, y ha puesto en marcha un segundo plan para 1993-1995. Entre las acciones contenidas en el Primer Plan cabe destacar las dirigidas a la educación escolar (ver apartado VII.A.6), y, en particular:

combatir los estereotipos sexistas en el material didáctico y en los currícula;

fomentar el cambio de actividades en el profesorado a través de la sensibilización y de la formación inicial y continua;

Garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a todo tipo de formación.

98. En el año 1990, los Ministerios de Educación y Ciencia y de Asuntos Sociales suscribieron un Acuerdo Marco de Colaboración para incorporar la perspectiva de la educación no sexista en los procesos educativos. Dicho Acuerdo, que se renueva anualmente, establece las actuaciones dirigidas a cumplir los objetivos previstos en los planes para la igualdad de oportunidades de las mujeres que ambos organismos deben desarrollar en colaboración y que son evaluados por una Comisión Mixta de Seguimiento constituida a tal efecto.

99. Otra de las acciones de más amplio espectro fue el fomentar en los medios de comunicación una imagen de las mujeres no discriminatoria.

100. Los proyectos y objetivos incluidos en el II Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres 1993-1995, aprobado por el Gobierno español y gestionado por el Ministerio de Asuntos Sociales, son:

- 1.1. Difundir la legislación igualitaria en especial de las últimas disposiciones aprobadas que desarrollan el principio de igualdad y sensibilizar a los colectivos encargados de aplicar las leyes;
- 1.2. Efectuar las modificaciones legales necesarias tendentes a completar el desarrollo del principio de igualdad contenido en el artículo 14 de la Constitución;
- 1.3. Introducir modificaciones legales que posibiliten la igualdad de oportunidades de las mujeres;
- 2.1. Desarrollar el currículo establecido para que responda a una concepción de la educación de acuerdo con la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, eliminando los rasgos sexistas androcéntricos de las prácticas y de los contenidos educativos;
- 2.2. Estimular la producción de materiales didácticos que favorezcan la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres;
- 2.3. Sensibilizar y formar al profesorado para que, una vez identificados los estereotipos y prejuicios sexistas, trabaje para la realización efectiva de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la educación;
- 2.4. Proseguir las acciones iniciadas con los distintos servicios de apoyo a los centros educativos (inspección, orientación, evaluación) para promover la igualdad de oportunidades entre los sexos y la diversificación de opciones profesionales;
- 2.5. Promover estudios e investigaciones en relación con la igualdad de oportunidades entre los sexos y favorecer la difusión de los mismos;
- 2.6. Desarrollar programas formativos para las mujeres adultas que se adecuen a sus necesidades e intereses, de modo que reduzcan el analfabetismo, permitan su incorporación a la cultura y faciliten su inserción o reinserción laboral;

- 2.7. Promover la participación de las niñas y las mujeres en la actividad deportiva, fomentar los deportes alternativos no discriminatorios y aumentar la presencia en puestos de decisión en el mundo deportivo;
- 2.8. Desarrollar acciones positivas que favorezcan la participación equilibrada de mujeres y hombres en el ámbito de la educación;
- 2.9. Mantener y reforzar los mecanismos de coordinación interinstitucionales y con organizaciones no gubernamentales para promover la coeducación;
- 3.1. Informar a las mujeres para facilitar la búsqueda de empleo y la diversificación de sus opciones profesionales;
- 3.2. Adecuar e innovar la formación para las mujeres;
- 3.3. Acompañar a las mujeres en el proceso de búsqueda de empleo;
- 3.4. Facilitar la experiencia profesional de las mujeres;
- 3.5. Apoyar la contratación estable de las mujeres;
- 3.6. Estimular la actividad emprendedora femenina;
- 3.7. Ampliar, desde el empleo, la disponibilidad profesional de las mujeres y la calidad de vida;
- 3.8. Fomentar las acciones positivas dentro de la empresa;
- 3.9. Promover la coordinación y la colaboración institucional;
- 4.1. Eliminar la imagen discriminatoria de las mujeres;
- 4.2. Potenciar la presencia de las mujeres en los medios de comunicación y en la vida pública española;
- 4.3. Evitar que la publicidad televisiva, por radio, vallas, periódicos, etc., utilice la imagen de la mujer o se dirija a ésta desde sus roles tradicionales;
- 5.1. Conseguir un reparto más equitativo de responsabilidades familiares entre los hombres y las mujeres;
- 5.2. Conocer los procesos de aprendizaje y socialización de los niños y las niñas en el seno de la familia;
- 6.1. Fomentar el asociacionismo de las mujeres;
- 6.2. Realizar experiencias piloto en los ayuntamientos que incorporen en el diseño del hábitat las necesidades de las personas, con especial referencia a la accesibilidad de los servicios y a la racionalización del tiempo;

- 6.3. Incrementar la participación femenina en la actividad política;
- 7.1. Incentivar el acceso de mujeres a cuerpos en los que se encuentren infrarrepresentadas;
- 7.2. Incrementar el número de mujeres en los niveles superiores de la carrera administrativa;
- 7.3. Incrementar el número de mujeres directivas en las empresas públicas;
- 7.4. Incrementar el número de mujeres en puestos directivos en las empresas;
- 8.1. Interesar al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud para que se articule un procedimiento que permita la colaboración del Instituto de la Mujer en temas relacionados con la salud de las mujeres;
- 8.2. Impulsar programas de prevención del embarazo en la adolescencia;
- 8.3. Impulsar los programas de lucha contra el cáncer entre la población femenina;
- 8.4. Prevenir la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) entre las mujeres;
- 8.5. Introducir un nuevo enfoque de la menopausia entre la población en general y entre profesionales de salud y servicios sociales en particular;
- 8.6. Conocer los problemas de salud relacionados con la actividad laboral de las mujeres;
- 8.7. Desarrollar programas dirigidos a mujeres maltratadas y agredidas sexualmente;
- 9.1. Promover, a través de estudios y de la participación en los distintos foros donde se debate y decide sobre políticas para grupos marginados, medidas que permitan la accesibilidad al empleo, la salud, la educación y la cultura de los grupos de mujeres más desfavorecidos;
- 9.2. Sensibilizar y formar a los/las profesionales del ámbito social sobre la problemática de las mujeres en situación de especial necesidad, de tal manera que se tengan en cuenta sus necesidades específicas y se promuevan programas promocionales;
- 9.3. Promover programas promocionales con el fin de facilitar la inserción social de las mujeres afectadas por procesos de marginación;

- 9.4. Sensibilizar a la opinión pública sobre la corresponsabilidad de toda la sociedad en los fenómenos de exclusión social;
- 10.1. Fomentar la participación española tanto en los organismos de carácter supranacional como internacional, así como los contactos y relaciones bilaterales y multilaterales con los Estados;
- 10.2. Reforzar y ampliar la línea de cooperación con los países de Iberoamérica y abrir una línea de cooperación con otros países en desarrollo y especialmente con los países del norte de África.

101. Otras medidas para combatir discriminaciones sociales están referidas a la integración social de personas con minusvalías (ver apartado VI.C), a quienes tienen dificultades en el sistema educativo (ver apartados VII.A.2 al VII.A.5), a las minorías étnicas (ver apartado VII.A.5) y a los jóvenes trabajadores (ver apartado VIII.F), aunque a lo largo de los apartados V.B y VIII de este informe se describirán otras muchas situaciones objeto de medidas.

B. Medidas en relación al principio de superior interés del niño

102. El principal texto legal donde se concreta el interés superior del niño es el Código Civil, sin perjuicio de normas especiales que se citan en este informe. En el libro primero de este Código, que trata de las personas, se contienen diversos preceptos donde expresa o tácitamente se alude al interés del menor.

103. Así, en materia de separación y divorcio, en el Convenio regulador de éstas debe expresamente señalarse la persona a cuyo cuidado hayan de quedar los hijos sujetos a la patria potestad de ambos, el ejercicio de las funciones parentales y el régimen de visitas, comunicación y estancia de los hijos con el progenitor que no viva con ellos. Este acuerdo será aprobado por el juez. Si resulta perjudicial para el menor o si no existe acuerdo, el juez decide las medidas necesarias. Asimismo, se determina que las medidas judiciales sobre el cuidado y educación de los hijos serán adoptadas en beneficio de ellos, tras oírles si tienen suficiente juicio y siempre a los mayores de 12 años.

104. En materia de filiación también el interés del niño es superior, hasta el punto que la legislación española no distingue más que la filiación matrimonial y la no matrimonial, equiparando asimismo la filiación natural y la adoptiva, aunque concediendo los mismos derechos jurídicos a todos ellos.

C. Medidas en relación con el derecho a la vida,  
la supervivencia y el desarrollo

105. Por ser un derecho constitucional, está recogido en el conjunto de medidas que regulan derechos concretos, como el derecho a la asistencia sanitaria y el Código Civil al recoger el contenido de las funciones de la patria potestad.

D. Medidas en relación con el respeto a la opinión del niño

106. Este principio tiene múltiples manifestaciones en nuestra legislación:

- a) En el ejercicio de las funciones parentales, "los hijos deben ser oídos siempre antes de adoptar las decisiones que les afecten" (artículo 154 del Código Civil);
- b) La solicitud de autorización judicial del padre o la madre, para enajenar los bienes del menor debe ir firmada por el mayor de 12 años (artículo 2012 de la Ley de Enjuiciamiento Civil);
- c) Las medidas judiciales sobre el cuidado y educación de los hijos en los procesos de nulidad, separación o divorcio, deben ser adoptadas tras oírles, si tienen suficiente juicio y siempre a los mayores de 12 años (artículo 92 del Código Civil);
- d) El mayor de 12 años debe prestar su consentimiento para ser acogido en una familia o adoptado (artículos 173 y 177 del Código Civil);
- e) El menor de 12 años debe ser oído por el juez, si tiene suficiente juicio, en el proceso de adopción (artículo 177 del Código Civil);
- f) El menor de edad puede solicitar directamente al juez la cesación del acogimiento (artículo 1828 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

107. En cuanto al acceso a la justicia, los españoles tienen capacidad para ser parte en los procesos desde el nacimiento, pero el menor de edad no emancipado no puede comparecer por sí solo en juicio. Para ejercitar las acciones que le correspondan ante los tribunales, el menor de edad debe estar representado legalmente. Los padres que ostenten la patria potestad tienen la representación legal de los hijos menores no emancipados. No obstante, un menor puede ser habilitado por el juez para comparecer por sí mismo en juicio, cuando, no estando ya autorizado a ello por la ley, sus padres se hallen ausentes (ignorándose su paradero) o se nieguen a representarle en juicio. Hay que tener en cuenta que el menor de edad no necesita habilitación para litigar con su padre o madre (artículos 1994 a 1998 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

LODE - Ley Orgánica del Derecho a la Educación

En el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (Ley 50/1981 de 30 de diciembre) se establece que es función de esta institución: "Asumir o promover la representación y defensa en juicio y fuera de él, de obrar o de representación legal no pueden actuar por sí mismos".

108. El artículo 158 del Código Civil establece que:

"El juez dictará, a instancia del propio hijo, de cualquier pariente o del Ministerio Fiscal:

1. Medidas cautelares convenientes para asegurar la prestación de alimentos... en caso de incumplimiento de este deber por sus padres.
2. Disposiciones apropiadas para evitar a los hijos perturbaciones dañosas en los cambios del titular de la potestad de guarda.
3. En general, las demás disposiciones que consideran oportunas, con el fin de apartar al menor de un peligro o de evitarle perjuicios."

109. En la vida escolar también se tiene en cuenta la opinión del niño. Así, los menores tienen sus representantes en los órganos de gobierno de los colegios (consejos escolares) a partir del segundo ciclo de la educación básica, es decir, a partir de los 12 años (LODE - Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación). Igualmente, los alumnos podrán asociarse. Las asociaciones de alumnos, entre otras funciones, tendrán las de:

- I. expresar la opinión de los alumnos en todo aquello que afecte a su situación en los centros;
- II. promover la participación de los alumnos en los órganos colegiados del centro (LODE).

110. En el procedimiento regulado en la Ley Orgánica 4/92 para los menores infractores se tiene en cuenta la opinión del menor dándole cauce de expresión. Así, puede prestar declaración pero también se le informa de su derecho a no prestarla. En otro momento del procedimiento, si da su conformidad con la medida solicitada por el fiscal, el juez dictará auto acordándola. La suspensión del fallo puede acordarse si el menor y los perjudicados de mutuo acuerdo aceptan una reparación extrajudicial.

#### IV. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

##### A. Nombre y nacionalidad

111. En el derecho español, el nacimiento de la persona determina la personalidad civil, que sólo se extingue con la muerte de la persona. El nacimiento de un niño se inscribe en el registro civil, junto con la filiación paterna y materna y es designado por su nombre y apellidos, paterno y materno, que la ley ampara frente a todos. Algunos profesionales y expertos han recomendado que se tomen medidas por parte de los organismos competentes para efectuar la correcta identificación de los recién nacidos.

112. En cuanto a la nacionalidad, además de los niños que tienen la española por ser hijos de españoles, la parte de la ley de nacionalidad citada contempla una serie de posibilidades para que los niños extranjeros la adquieran, como por ejemplo, cuando ambos padres carecen de nacionalidad, los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada, o cuando el niño extranjero haya estado bajo la patria potestad de una persona española, o bajo su guarda.

113. Debe destacarse, por otra parte, que el menor emancipado y el mayor de 14 años pueden solicitar la nacionalidad, si bien en este segundo caso, deberá ser asistido por su representante legal.

##### B. Preservación de la identidad

114. La ley garantiza, como ya hemos dicho, el derecho del niño a la identidad y además arbitra medios para preservarla. Así, la ley española tiene previsto un procedimiento especial para el cambio de nombre y apellidos, debiendo ser autorizado, en unos casos por el Ministerio de Justicia y, en otros, por el juez de primera instancia.

115. Al margen de esto, el Código Penal tipifica como delitos la suposición de parto, la sustitución de un niño por otro y la usurpación de estado civil.

##### C. Libertad de expresión

116. La libertad de expresión en España es un derecho fundamental reconocido por nuestra Constitución en el artículo 20. Esta libertad está reconocida y protegida jurisdiccionalmente, y sancionada penalmente su vulneración. Comprende las libertades de:

- a) Expresión y difusión de pensamientos y opiniones.
- b) Producción y creación literaria, artística, etc.
- c) Cátedra.
- d) Recepción libre de información, no pudiendo restringirse mediante ningún tipo de censura previa y estando limitado únicamente en el respeto de los derechos de los demás y especialmente en la protección

de la juventud y la infancia. En desarrollo de esta limitación se promulgó el Real Decreto 1189/82 de 4 de junio sobre regulación de determinadas actividades inconvenientes o peligrosas para la juventud y la infancia, y se modificó el Código Penal por Ley Orgánica 5/1988 de 9 de junio.

117. En el ámbito escolar, el artículo 7.2 a) de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) establece que es una finalidad de las asociaciones de alumnos "a) expresar la opinión de los alumnos en todo aquello que afecte a su situación en los centros". El artículo 2.3 de la Ley General de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE) establece como principios del sistema educativo "d) el desarrollo del espíritu crítico; e) el fomento de los hábitos de comportamiento democrático".

118. Es de destacar que algunas comunidades autónomas (como es el caso de Castilla-La Mancha), así como algunos ayuntamientos han desarrollado la experiencia de "plenos infantiles", para propiciar la libre participación y expresión de niñas y niños, con procedimientos democráticos como los utilizados por los adultos, en relación con temas de su territorio local que les resulten de su interés. En muchos casos, la organización de dichos plenos ha sido consecuencia de la exposición itinerante referida en el apartado I.F. En general, el proceso para desarrollar tales plenos se ha iniciado en las aulas de los colegios con debates generales, y eligiendo a sus representantes para la realización de los plenos locales. En los ayuntamientos es donde generalmente se han realizado los plenos con el objetivo de reproducir lo más fielmente posible las sesiones que ordinariamente se realizan. Por ello el carácter infantil de los plenos no ha obviado la existencia de alcaldes, secretarios, grupos parlamentarios, ni tampoco la redacción de las actas.

119. La finalidad global de los plenos infantiles se ha sintetizado en los siguientes elementos primordiales:

- a) la concreción de todo ello al sitio en el que el niño se desenvuelve: su propio colegio, su propio ayuntamiento, su propio pueblo;
- b) la extracción de conclusiones concretas acerca de cómo viven los niños su propia realidad;
- c) la elección democrática de sus propios representantes;
- d) la oportunidad de expresar de modo conjunto, sus propios deseos, opiniones y necesidades;
- e) la oportunidad de conocer las propias estructuras formales y políticas, en las que se desarrollan este tipo de plenos (votaciones democráticas, elección de la mesa, establecimiento de turnos, lectura de propuestas, redacción de actas, etc.).

120. En el caso de Castilla-La Mancha participaron unos 60.000 escolares de un total de 171 colegios de 64 municipios distintos. Eligieron a 1.309 representantes, que a su vez eligieron 84 diputados regionales. La prensa regional se hizo amplio eco de todo el proceso.

D. Acceso a la información pertinente

121. En España, además de las iniciativas de información localizadas en los derechos del niño ya reseñadas en el apartado I.F., existen otras iniciativas activas que permiten a niños y niñas en general acceder a informaciones de interés según su edad. La mayoría cuentan con apoyo público, y pueden haber sido promovidas tanto desde instancias públicas, como desde organizaciones no gubernamentales. Los servicios que se basan en organizaciones no gubernamentales están articulados en la red que constituye el Consejo de la Juventud de España.

122. Cabe destacar que el Instituto de la Juventud (INJUVE), dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales, viene desarrollando un programa de información, colaborando de forma permanente con los centros de información juvenil de las comunidades autónomas, y con los que dependen de ayuntamientos y asociaciones juveniles.

123. El INJUVE gestiona en la actualidad, y pone a disposición de los jóvenes, una serie de bancos de datos de información sobre servicios y oportunidades para niños y jóvenes, lo que no excluye que buena parte de esta información sea también susceptible de ser utilizada por otros sectores de población, cuyas necesidades con frecuencia sintonizan con las de aquéllos.

124. La información disponible se recoge, esencialmente, en los siguientes ficheros:

- a) Base de datos de información perecedera. En ella se recogen convocatorias con vigencia limitada, y cuyo contenido está relacionado con las siguientes áreas: enseñanza; actividades; publicaciones; cursos; becas y ayudas; premios; trabajo; oposiciones. Estas convocatorias se actualizan diariamente y se envían a diversos centros de información, emisoras de radio, asociaciones, etc.
- b) Base de datos de información estable. A través de ella se pretende ofrecer una visión amplia y pormenorizada de los servicios, recursos y, en definitiva, información sobre las oportunidades de las que disponen los y las jóvenes, así como de sus derechos y obligaciones como ciudadanos. Esta base de datos está dividida en 13 apartados o secciones: convocatorias; educación; trabajo; cultura; tiempo libre; deportes; programas juventud; derechos y deberes; información; participación; salud; sociedad; generalidades.
- c) Directorio. Se dispone en la actualidad de una cantidad de direcciones próxima a los 15.000 registros de entidades, organismos, servicios públicos, etc., que en mayor o menor grado están relacionados con la juventud. Su vinculación, por tanto, con las dos anteriores es evidente.
- d) Base de datos EUROJOVEN. En coordinación con organismos de juventud de Francia, Grecia y Portugal se está articulando en la actualidad una base de datos común, que sea el punto de arranque para un futuro

banco de datos europeo de juventud, que constituya a la vez un punto de apoyo en las relaciones, intercambios y movilidad entre jóvenes europeos. Aún no está definida en su totalidad, y en el futuro se prevé la incorporación de otros países de nuestro entorno.

- e) Base de datos CINDOC. Con esta base de datos ocurre algo parecido a lo que se ha dicho para EUROJOVEN. En este proyecto están vinculados todos los países latinoamericanos, además de España, y con él se pretende conseguir un intercambio de información entre todos los centros que integran esta red.
- f) Guía "España para jóvenes visitantes". En la actualidad son dos las ediciones que se han realizado de esta publicación. Durante 1993 se espera que aparezca la tercera. No obstante, y dada la conexión que existe entre los diferentes centros europeos que integran la red ERYICA, se están comenzando los trabajos previos para informatizar el contenido de esta publicación, de manera que pueda realizarse el intercambio de información necesario mediante soportes magnéticos (disquetes). La información que recoge esta Guía está dividida en los siguientes apartados: presentación del país; organización del viaje; información práctica; bibliografía útil; empleo; estudios; tiempo libre; direcciones de interés. Está prevista la reedición de la "Guía joven", con información semejante a la guía anterior, pero dirigida a la juventud española.

125. En otro orden de cosas, cabe señalar que las comunidades autónomas de Cataluña y Baleares han creado sendos teléfonos de la infancia para recibir consultas y denuncias administrativas. Todas las comunidades autónomas disponen de teléfonos de emergencia social.

126. La información dirigida a los menores de edad tiene algunos límites legales en España. Así, la Ley General de Publicidad considera ilícita la publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente en lo que se refiere a la infancia, la juventud y la mujer, estableciendo, además, que determinados productos y actividades (sanitarios, tabaco, bebidas, apuestas y juegos de azar, etc.) sean regulados por normas especiales o sometidos a autorización administrativa previa. Así, la publicidad de tabaco y bebidas alcohólicas únicamente puede emitirse en programas posteriores a las 21.30 horas de la noche y, en ningún caso, en los programas dirigidos fundamentalmente a la audiencia infantil, ni dirigidos específicamente a los menores.

127. Además, las normas de admisión de publicidad en la televisión pública contienen disposiciones específicas de protección a la infancia, como no incita a los menores a la compra de un determinado producto, presentar a niños en situaciones peligrosas o violentas y especialmente referidas a la publicidad de juguetes. Aunque las escenas violentas son habituales en muchas películas proyectadas en nuestras televisiones en horas que los niños las ven.

E. Libertad de pensamiento, conciencia, religión, asociación y reunión

128. Son derechos constitucionalmente reconocidos. Existen en el derecho español normas que habilitan a los menores para ejercerlos en relación a áreas determinadas como, por ejemplo, el ámbito escolar.

1. Libertad de pensamiento, conciencia y religión

129. Ninguna confesión religiosa tiene carácter estatal. Los poderes públicos, teniendo en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española, mantienen las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones. En este marco, tiene suscritos acuerdos con diferentes iglesias, con el fin de garantizar el derecho de los ciudadanos a la libertad religiosa y de creencias.

130. Como garantía del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto, se promulgó en 1980 la Ley Orgánica de Libertad Religiosa que reconoce a toda persona, entre otros, el derecho a profesar creencias religiosas, practicar actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión, recibir e impartir enseñanzas e informaciones religiosas de toda índole, reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas.

131. La Ley Orgánica del Derecho a la Educación garantiza el derecho a que se respete la libertad de conciencia, así como las convicciones religiosas y morales del niño. De acuerdo con este derecho, los centros escolares tienen arbitradas medidas para que los niños puedan elegir entre la enseñanza de la religión y la ética.

132. El Real Decreto 1543, de 28 de octubre de 1988, que recoge los derechos y deberes de los alumnos, en su artículo 6 apartado c), contempla el derecho a recibir la formación religiosa y moral que está de acuerdo con sus propias convicciones. Actualmente el borrador de la ley de derechos de la infancia, citada en el apartado I.B, se está discutiendo y reflexionando, las contradicciones que implican el ejercicio de este derecho, unido al de asociación y los límites que se deben aplicar a estos derechos cuando los ejercen los niños. El ejemplo más claro es el de las sectas, a cuya pertenencia los padres puede darse que se opongan, pero también que la inciten, en contra de la opinión del menor.

133. La educación ética, prevista como materia transversal en el sistema educativo, es una oportunidad para el aprendizaje en el ejercicio de los derechos y deberes de niños y adolescentes.

2. Derechos de asociación y reunión

134. El Real Decreto 397/1988, de 22 de abril, regula la inscripción registral de asociaciones juveniles, que son aquellas constituidas por personas con edad comprendida entre los 14 años cumplidos y los 30 sin cumplir. Por otra parte, en el ámbito estudiantil se contemplan asociaciones de estudiantes universitarios en el artículo 27.5 de la Ley Orgánica 11/1983

de 25 de agosto de Reforma Universitaria, y la LODE, ya citada, en su artículo 7 desarrollado por Real Decreto 1532/1986, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de alumnos, reconoce el derecho de asociación a todos los alumnos del ciclo superior de la E.G.B. (a partir de los 12 años).

F. Protección de la vida privada

135. Con carácter general, el derecho a la intimidad y la protección de la vida privada están protegidos por la legislación española y están garantizados por la tutela judicial.

136. La Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, regula la protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Para que no se aprecie una intromisión ilegítima en dichos derechos, es necesario que su titular hubiere otorgado, con carácter previo, su consentimiento expreso. Esta Ley prevé que en el caso de los menores, sean éstos quienes presten dicho consentimiento, siempre que sus condiciones de madurez lo permitan. En los restantes casos, el consentimiento es prestado por sus representantes legales. Para garantizar que se protegen adecuadamente los derechos del menor, estos representantes legales deben ponerlo, con carácter previo, en conocimiento del Ministerio Fiscal. Si el fiscal se opone en el plazo de 8 días, resuelve el juez. De acuerdo con esta Ley, la Fiscalía General del Estado ha dictado una instrucción a todos los fiscales, dándoles normas de actuación y criterios para su cumplimiento.

137. Por otra parte, en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 18.4 que emplaza al legislador a limitar el uso de la informática para garantizar el honor, la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el legítimo ejercicio de sus derechos, se ha promulgado la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal. Esta Ley tiene como finalidad implantar los mecanismos cautelares que prevengan las violaciones de la privacidad que pudieran resultar del tratamiento de la información contenida en las bases de datos y otros instrumentos informáticos.

138. El derecho a la intimidad en relación a los niños, y desde el punto de vista civil, está garantizado legalmente. La Ley 21/87, de 11 de noviembre, que modificó el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y acogimiento familiar, introdujo la obligación de que todas las actuaciones, tanto las relativas a la adopción de un niño como a la constitución de su acogimiento, se llevan a cabo con la conveniente reserva, evitando en particular que la familia de origen tenga conocimiento de cuál sea la adoptiva o la acogedora.

139. Por otra parte, la Ley 4/1992, también garantiza el derecho a la intimidad del menor supuestamente infractor. Por una parte, permitiendo que el juez, en interés del menor, pueda acordar que las sesiones no sean públicas, y por otra, señalando que, en ningún caso, se permitirá que los medios de comunicación social obtengan o difundan imágenes del menor, ni datos que permitan su identificación.

G. Derecho a no ser sometido a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

140. Además de los aspectos que afecten a derechos fundamentales, el Código Penal castiga los malos tratos y la utilización de niños para la mendicidad, así como la violencia en el seno de la familia, la ya citada Ley 4/1992, enumera las medidas con las que se puede castigar las infracciones cometidas por los menores, teniendo todas ellas un carácter fundamentalmente educativo.

1. El maltrato infantil en el Código Penal

141. Distintas formas de maltrato infantil están castigadas en el Código Penal vigente.

a) Como delitos

Infanticidio (art. 410): castiga a la madre que, para ocultar su deshonra, mata al hijo recién nacido, o a los abuelos que cometen tal hecho, para ocultar la deshonra de la madre. Esta especialidad hace que se castigue más levemente que el delito de parricidio.

El proyecto de Código Penal, actualmente en tramitación, no contempla esta figura, incluyéndose en las generales del homicidio o asesinato, según las circunstancias.

Lesiones (art. 425): castiga al que habitualmente y con cualquier fin ejerce violencia física sobre... los hijos sujetos a la patria potestad, o al menor sometido a su tutela o guarda.

Violación (art. 429): por este artículo se considera siempre violación el acceso carnal cuando la víctima fuese menor de 12 años cumplidos, incluso aunque no se hubiese usado fuerza ni intimidación ni la víctima estuviera privada de sentido o se hubiera abusado de su enajenación.

Estupro (arts. 434 y 435): este delito se comete por el acceso carnal con una persona menor de 18 años y mayor de 12, prevaleciéndose de su superioridad. La pena se aplica en grado máximo cuando el autor es ascendiente o hermano de la víctima. También se considera estupro cuando la víctima tiene entre 12 y 16 años y ha intervenido engaño para lograr el acceso carnal.

Agresiones sexuales: otras agresiones no comprendidas en los supuestos anteriores.

Rapto: con finalidad de atentar contra la libertad sexual, siendo indiferente la anuencia del menor de 12 años.

Corrupción de menores (art. 452 bis b)): castiga al que promueve, facilita, induce o sostiene una situación de corrupción de menores, siendo irrelevante el consentimiento de los menores que se prostituyen para que se considere delito.

Abandono de familia y niños (art. 487): el incumplimiento de los deberes legales de asistencia inherentes a la patria potestad o tutela cuando hay abandono malicioso del hogar o la causa fuera una conducta desordenada (en otro caso, se considera falta).

Mendicidad infantil (art. 489): la utilización o prestación de menores de 16 años para la práctica de la mendicidad. La pena se agrava si existe tráfico de menores para tales fines, si se emplea violencia o intimidación, o si se suministran sustancias perjudiciales para su salud.

b) Como faltas

- i) El artículo 582 castiga al que golpea o maltrata de obra a otro sin causarle lesión, agravándose el castigo cuando los ofendidos fuesen los hijos menores;
- ii) El incumplimiento de los deberes de guarda o existencia inherente a la patria potestad (cuando no constituye delito) (art. 584);
- iii) El incumplimiento de los deberes de tutela o guarda de los tutores o encargados;
- iv) El no prestar el auxilio adecuado a un menor de 7 años a quien se encuentra abandonado, o el no presentarlo a la autoridad o a su familia.

142. El Código Civil regula en sus artículos 172 y siguientes la tutela de la Administración sobre los menores desamparados. Es una situación que puede tener su origen en algunos de los hechos antes mencionados que se castigan en nuestro Código Penal.

2. El castigo de los niños en el hogar

143. El Código Civil, en el artículo 154, último párrafo, establece que los padres "podrán corregir razonable y moderadamente a los hijos". La Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 1880) prevé que "Podrán adoptarse medidas provisionales... respecto de los hijos de familia, cuando sus padres los tratasen con excesiva dureza o les dieran órdenes, consejos o ejemplos corruptores".

3. El castigo de los niños por parte de tutores o profesores

144. El artículo 6 de la LODE (Ley Orgánica del Derecho a la Educación, 1985) reconoce el derecho básico del alumnos a que se respete su integridad y dignidad personales. El Real Decreto 1543/1988 sobre derechos y deberes de los alumnos desarrolla aquel artículo y establece que todos los alumnos tienen derecho a que se respete su integridad física y moral y su dignidad personal, no pudiendo ser objeto en ningún caso de tratos vejatorios o degradantes o que supongan menosprecio de su integridad física y moral o de su dignidad.

Tampoco podrán ser objeto de castigos físicos o morales. En la misma norma se establece que no podrán imponerse sanciones contrarias a la integridad física y la dignidad personal del alumno, al regular el régimen disciplinario.

#### 4. El castigo en el sistema de reforma de jóvenes infractores

145. Ninguna de las medidas que puede acordar el juez de menores, según la vigente Ley Orgánica 4/92, sobre aquellos menores entre 12 y 16 años que hayan cometido actos tipificados como delito o falta por el Código Penal, implica algún tipo de castigo físico o trato inhumano o degradante, teniendo todas ellas un carácter fundamentalmente educativo. El ingreso en un centro en régimen cerrado es la única que implica privación de libertad. La medida tiene una finalidad educativa y de reinserción social y en ningún caso es punitiva.

146. A partir de los 16 años comienza la edad en la que se adquiere la responsabilidad criminal, y una persona entre 16 y 18 años puede ser condenada a penas que impliquen el ingreso en prisión. No obstante, la minoría de edad es atenuante de la responsabilidad criminal. El proyecto de ley orgánica del código penal, actualmente en trámite de discusión parlamentaria, prevé la sustitución de la pena privativa de libertad al reo menor de 18 años, cuando la pena impuesta no fuera superior a 6 años, por el internamiento en un centro reeducador para jóvenes delincuentes.

147. El proyecto de ley orgánica del código penal tiene algunas modificaciones con respecto al vigente que implican una mayor protección para los menores frente a los malos tratos. Así, se puede señalar:

- a) se agrava la pena para quien habitualmente ejerce violencia física sobre los hijos o menores sometidos a su tutela o guarda.
- b) el delito de detención ilegal y secuestro agrava su castigo por la menor edad de la víctima.

V. ENTORNO FAMILIAR Y OTRO TIPO DE TUTELA

A. Entorno familiar propio

1. Responsabilidad parental

148. La Constitución española en su artículo 39 recoge lo siguiente:

"1º Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

2º Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.

3º Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda...

4º Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos."

Esto supone un cambio radical respecto a la concepción anterior de la patria potestad como autoritas paterna y obliga al legislador a modificar gran parte de los preceptos que regulaban la filiación, las relaciones paterno-filiales y las relaciones del matrimonio o la pareja. Las reformas del Código Civil por las Leyes 11/81 de 13 de mayo y 30/81 de 7 julio responden a esta necesidad de adecuación a las nuevas demandas sociales.

149. La Ley 11/81 de 13 de mayo que modifica la filiación, la patria potestad y el régimen económico del matrimonio, suprime la antigua distinción entre filiación legítima e ilegítima, lo que supone la equiparación total de los hijos ante la ley. El artículo 108 del Código distingue entre filiación por naturaleza y por adopción. La filiación por naturaleza puede ser matrimonial y no matrimonial. Sin embargo, esta distinción no supone diferenciación en cuanto a derecho y obligaciones de ambos padres, quedando modificados tras la reforma todos los artículos que discriminaban a los hijos por razón de su nacimiento.

150. La patria potestad es una institución establecida en beneficio de los hijos, como ya expresaban las sentencias del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1960, 24 de abril de 1963 y 8 de abril de 1975. La patria potestad se configura a partir de esta ley como un conjunto de responsabilidades y obligaciones de ambos padres hacia los hijos. Según la ley, comprende: i) velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral; y, ii) representarlos y administrar sus bienes. Se ejerce conjuntamente por ambos progenitores, o por uno sólo con el consentimiento expreso o tácito del otro. En caso de desacuerdo, cualquiera de los padres puede acudir al juez, quien, tras oír a ambos y también al hijo, si tiene suficiente juicio, y, en todo caso, al mayor

de 12 años, atribuirá a uno de ellos la facultad de decidir. También el juez puede atribuir el ejercicio de la patria potestad, total o parcialmente, a uno de los padres o distribuir entre ellos las funciones.

151. El padre o la madre, aunque no ostenten la patria potestad, están obligados a velar por los hijos menores y prestarles alimentos. En la expresión "prestar alimentos" debe entenderse incluido todo lo que es indispensable para el sustento: habitación, vestido y asistencia médica. Además comprende también la educación e instrucción mientras sea menor de edad y aun después cuando no ha completado su formación por una causa que no se le pueda imputar. Garantizar el cumplimiento de esta obligación es una preocupación constante de la administración pública. El juez, a petición del propio hijo, de cualquier pariente o del Ministerio Fiscal, dicta las medidas cautelares convenientes para asegurar la prestación de alimentos y proveer a las futuras necesidades del hijo en caso de incumplimiento de este deber por sus padres.

152. El principio de respeto a la opinión del niño también tiene su reflejo en esta área del derecho de familia. El Código Civil establece que en el ejercicio de las funciones parentales, los hijos deben ser oídos siempre antes de adoptar las decisiones que les afecten. Los padres, en el ejercicio de la patria potestad, tienen el deber y la facultad de representar a sus hijos menores y administrar sus bienes. Pero no pueden enajenar o gravar sus bienes inmuebles, establecimientos mercantiles o industriales, objetos preciosos y valores mobiliarios, sino por causas justificadas de utilidad o necesidad y previa la autorización del juez con audiencia del Ministerio Fiscal. La solicitud de autorización judicial debe ir firmada por el mayor de 12 años cuando es solicitada por el padre o la madre que tenga la patria potestad.

153. La separación, declaración de nulidad del matrimonio y divorcio, incluidas en nuestro código por la Ley 30/81, de 7 de julio, no eximen a los padres de sus obligaciones para con los hijos. Las medidas judiciales sobre el cuidado y educación de los hijos serán adoptadas en beneficio de ellos, tras oírles si tienen suficiente juicio y siempre a los mayores de 12 años. El juez podrá acordar, cuando así convenga a los hijos, que la patria potestad sea ejercida total o parcialmente por uno de los cónyuges, o que el cuidado de ellos corresponda a uno u otro, procurando no separar a los hermanos. El progenitor que no tenga consigo a los hijos menores gozará del derecho de visitarlos, comunicar con ellos y tenerlos en su compañía. El ejercicio de este derecho se regula por el juez, mediante el establecimiento de un régimen de visitas. El derecho a relacionarse con los hijos menores lo tienen el padre y la madre aunque no ostenten la patria potestad y sólo puede venir limitado o excluido por resolución judicial. Tampoco pueden impedirse sin justa causa las relaciones personales entre el niño y otros parientes y allegados.

154. España tiene ratificado el Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores de La Haya (25 de octubre de 1980) sobre la cooperación internacional para garantizar el cumplimiento de las resoluciones judiciales en lo que respecta a la custodia del menor y los derechos de visita en los territorios de los Estados contratantes y garantizar

también la restitución inmediata de los menores trasladados o retenidos de manera ilícita en cualquier Estado contratante. También ha ratificado el Convenio Europeo relativo al reconocimiento y la ejecución de decisiones en materia de custodia de menores, así como el establecimiento de dicha custodia, hecho en Luxemburgo el 20 de mayo de 1980, instrumento que facilita el restablecimiento de la custodia de menores, cuando ha sido arbitrariamente interrumpida y el menor ha sido trasladado ilícitamente a través de una frontera internacional, mediante el establecimiento de relaciones de cooperación judicial entre las autoridades de los Estados signatarios.

155. En el informe de la VI Reunión del Comité Convencional del Convenio de Custodia (4 y 5 de mayo de 1992) se pone de manifiesto la mejora considerable en lo que concierne al funcionamiento de la autoridad española.

2. Protección frente al inadecuado ejercicio de los deberes inherentes a la patria potestad

156. Al comprender la patria potestad una serie de funciones establecidas en beneficio del menor, está sujeta a limitaciones, cuando no es ejercida correctamente en interés de aquél. Así, el padre o la madre pueden ser privados total o parcialmente de su potestad por sentencia fundada en el incumplimiento de los deberes inherentes a la misma o dictada en causa criminal o matrimonial. Los tribunales podrán, en beneficio o interés del hijo, acordar la recuperación de la patria potestad cuando cese la causa que motivó la privación.

157. El Código Penal viene también a reforzar las garantías para que el ejercicio de estos derechos no sea impedido, a partir de la reforma introducida por la Ley Orgánica 3/1989 de 21 de junio, castigando los siguientes comportamientos:

- a) El que dejare de pagar durante tres meses consecutivos cualquier tipo de prestación económica en favor de su cónyuge o de sus hijos, establecida en convenio judicialmente aprobada o resolución judicial en los supuestos de separación legal, divorcio o declaración de nulidad del matrimonio, será castigado con arresto o multa. Este delito fue introducido a partir de la reforma del Código Penal de 1989.
- b) El abandono de familia es un delito autónomo y diferente del anterior, viene regulado en el artículo 487 del Código Penal de la siguiente manera:

"Será castigado con las penas de arresto mayor y multa el que dejare de cumplir los deberes legales de asistencia inherentes a la patria potestad, la tutela o el matrimonio, en los casos siguientes:

- 1º Si abandonare maliciosamente el domicilio familiar.

2° Si el abandono de sus deberes legales de asistencia tuviere por causa su conducta desordenada.

El que dejare de prestar la asistencia indispensable para el sustento a sus descendientes menores e incapaces para el trabajo o a sus ascendientes o cónyuge que se hallaren necesitados..."

158. En todo caso, el Tribunal podrá acordar la privación de derecho de patria potestad o de tutela que tuviere el reo.

"Los que utilizaren o prestaren a menores de 16 años para la práctica de la mendicidad serán castigados con la pena de arresto..."

El tribunal, si lo estima oportuno en atención a las circunstancias del menor, podrá privar de la patria potestad o tutela a los padres, tutores o guardadores responsables de estos hechos..."

159. Por otra parte, el Código Penal sanciona como falta con castigo de hasta un mes de cárcel o multa diversos comportamientos de los padres, tutores o responsables de los menores para con éstos, artículo 584:

1° Los padres de familia que dejaren de cumplir los deberes de guarda o asistencia inherentes a la patria potestad por motivos que no fueren el abandono malicioso del domicilio familiar o su conducta desordenada.

2° Los tutores o encargados de un menor de dieciocho años que dejaren de cumplir los deberes de tutela o guarda por los motivos expresados en el número anterior.

3° Los encargados de un enajenado que dejaren de cumplir sus deberes de tutela o guarda o los que dejaren de atender a ancianos que dependan de su cuidado.

4° Los que, sin haber tenido participación en faltas contra la propiedad cometidas por menores de dieciséis años, se lucraren en cualquier forma con los productos de las mismas.

5° Los que, encontrando abandonado a un menor de siete años, no le presenten a la autoridad o a su familia, o no le presten, en su caso, el auxilio que las circunstancias requieran.

6° Los padres, tutores o guardadores suspensos en el ejercicio de la guarda y educación de un menor que, sin llegar a incurrir en el delito de desobediencia, quebrantaren la resolución adoptada por el Juez en el ejercicio de su facultad protectora, apoderándose del menor, sacándole de la guarda establecida en la resolución judicial, y los padres, tutores o guardadores que, igualmente, sin llegar al delito de desobediencia, incumplieren una resolución judicial en el ejercicio de su facultad reformadora, retirando al menor, del establecimiento, familia o institución tutelar a quien se le hubiese encomendado para su observación

o tratamiento. Incurrirán también en dicha pena las terceras personas que realicen los actos de apoderarse o recibir indebidamente al menor o cooperen con ellos.

7° Los representantes de asociaciones o instituciones tutelares o directores de establecimientos u otras personas que, incumpliendo las resoluciones a que se refiere el número anterior, entreguen indebidamente a sus padres o tutores, o a terceras personas, el menor que se les hubiere confiado, salvo que el hecho constituya delito. Los padres o tutores mencionados en los números 1° y 2° de este artículo podrán ser suspendidos en el ejercicio de los derechos inherentes a la patria potestad o a la tutela sobre el menor."

#### B. Niños privados de un medio familiar

##### 1. El sistema de protección a la infancia en España

160. A lo largo de la última década en España se ha ido estructurando un nuevo sistema de protección de la infancia, con progresiva capacidad para atender de forma preventiva las problemáticas de las familias en situaciones de dificultad, para detectar y compensar situaciones de riesgo, y para atender dificultades sociofamiliares y psicosociales que ya afectan a niños y niñas concretos.

161. Las competencias en materia de legislación básica y planificación de servicios sociales corresponden a las comunidades autónomas. En virtud de las mismas, todas las comunidades autónomas han promulgado sus respectivas leyes de servicios sociales. Todas las leyes autonómicas de servicios sociales diferencian dos niveles de atención:

- a) los servicios sociales generales, básicos o de primer nivel (atención primaria) cuya gestión comprende a las corporaciones locales, según establece la Ley de Bases del Régimen Local (ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes y diputaciones);
- b) los servicios sociales especializados o de segundo nivel cuya competencia recae en las comunidades autónomas.

La base preventiva y de primera atención de este sistema lo constituye la red de servicios sociales básicos.

162. En la actualidad ya casi todas las comunidades autónomas tienen un notable desarrollo normativo en materia de servicios sociales. Por lo general, disponen de reglamentos por los que ordenan los servicios, entidades y establecimientos del ámbito, disponiendo requisitos mínimos para su habilitación y registro, mientras que otras normas regulan los procedimientos y condiciones para que puedan obtener subvenciones por parte de la administración autonómica.

163. La Dirección General de Protección Jurídica del Menor, del Ministerio de Asuntos Sociales, ofrece apoyo a las instituciones que actúan en cualquiera de

los niveles del sistema. A través del Centro de Estudios del Menor se ofrece información (biblioteca y base de datos), documentación (folletos, la revista Infancia y sociedad, guías y libros), datos obtenidos de investigaciones o fuentes estadísticas, y formación.

164. Por otra parte, esta misma Dirección General ha puesto en marcha un proyecto de mejora del sistema de protección a la infancia en dificultad social. Los objetivos de este proyecto son:

facilitar la detección y el intercambio de información entre profesionales y sectores acerca de los casos de maltrato y/o abandono;

facilitar la toma de decisiones tanto en relación a la urgencia de la atención como al tipo de medida a adoptar;

facilitar la toma de decisiones ante las situaciones de supuesta necesidad de separación del niño de su familia;

conocer el impacto diferencial que diferentes medidas sociales utilizadas tienen sobre los niños que han sufrido maltrato y/o abandono;

orientar la formación de los diferentes profesionales que trabajan en el sistema de protección social a la infancia.

165. Las medidas adoptadas comportan la elaboración y difusión de instrumentos de trabajo útiles para los profesionales de la intervención social. Dicha elaboración se está desarrollando a través de convenios con cuatro universidades españolas, y se centra, en su primera fase, en:

Diseño y elaboración de hojas de recogida de información ante situaciones de maltrato infantil y manuales de utilización. Consisten en siete manuales con sus hojas de registro correspondientes (ámbito policial, salud mental, servicios de infancia, ámbito escolar, servicios sociales de base, guarderías y pediatras o enfermería pediátrica).

Elaboración y validación de criterios de gravedad.

Elaboración y validación de una entrevista para padres.

Elaboración de un registro acumulativo de casos para situaciones de maltrato.

Definición y validación de protocolos de toma de decisiones con alta fundamentación en el bienestar y desarrollo evolutivo del niño.

Definición de estándares de calidad en la atención a la infancia.

Elaboración y validación de instrumentos de medida que permitan valorar las consecuencias de la intervención social sobre el maltrato infantil.

Hacer un seguimiento de tres muestras de niños que hayan sufrido maltrato y hayan sido objeto de tres medidas sociales (centro residencial, acogimiento y familia de origen).

Identificación y análisis de las tareas y situaciones críticas que vienen afrontando los diferentes profesionales.

166. Por otra parte, el Ministerio de Asuntos Sociales también ha promovido el Plan Concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales, ya detallado en el apartado I.E.3a).

167. A nivel municipal generalmente son los servicios sociales municipales en coordinación con otros servicios municipales, incluida la policía local, quienes intervienen en un primer momento ante situaciones de necesidad.

168. La infancia se beneficia de forma directa o indirecta a través de sus familias, de las prestaciones básicas que garantizan los servicios sociales de las corporaciones locales: información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y apoyo a la convivencia, prevención de la marginación e inserción social.

169. Además de sus funciones protectoras no hay que olvidar que las leyes de servicios sociales de las comunidades autónomas contemplan la promoción y desarrollo de los ciudadanos como un objetivo a conseguir en su nivel más básico de atención municipal.

170. Los niños y niñas suelen ser usuarios indirectos de la prestación de información y orientación sobre servicios sociales, por ejemplo, cuando un adulto solicita información sobre becas para centros infantiles, actividades de ocio y tiempo libre, etc.

171. Si bien, en un primer momento la prestación de ayuda a domicilio iba dirigida principalmente a las personas mayores y al colectivo de minusválidos, en un reciente estudio realizado por la Federación Española de Municipios y Provincias, se constata el crecimiento, en los últimos años, del colectivo de niñas y niños como beneficiarios de la ayuda a domicilio: atención en el propio domicilio, acompañamiento al colegio cuando sus familiares tienen alguna dificultad, etc.

172. Los ayuntamientos también intervienen cuando por alguna dificultad transitoria el niño o niña no puede permanecer en su núcleo convivencial habitual, a través de la prestación de alojamiento alternativo, y siempre en colaboración con las comunidades autónomas, por encontrarse en este nivel de la administración las competencias al respecto.

173. El apoyo a la convivencia es una prestación de los servicios sociales que repercute claramente sobre el proceso socializador de la infancia, muy especialmente desde los programas de educación para la infancia e intervenciones psicosociales con los miembros de las familias.

174. Por último, la prestación de prevención e inserción social incluye programas dirigidos a la infancia, dedicados a la resolución de conflictos concretos y a la erradicación de factores de riesgo que inciden en los niños y niñas.

175. El sistema de protección a la infancia en España, en estrecha vinculación con la mencionada red de servicios sociales, se ha dotado también de un conjunto de procedimientos y recursos más específicos para actuar ante las situaciones de malos tratos y abandono, que en nuestro ordenamiento jurídico se denominan de "desamparo". Estos recursos quedan renovados a partir de la nueva Ley 21/87.

## 2. Marco normativo a partir de la Ley 21/87

176. La Ley 21/87 de 11 de noviembre, que modificó el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y acogimiento familiar, ha supuesto un cambio sustancial en la normativa sobre la protección de niños y niñas.

177. La protección de los menores en situación de malos tratos o abandono pasó a ser, en España, plena y directamente responsabilidad pública. Todo el sistema de protección de menores sufrió un profundo cambio a partir de la promulgación de la dicha Ley, que concretó dicha responsabilidad a nivel de cada comunidad autónoma, refiriéndose a la entidad pública que territorialmente tenga atribuida tal competencia y situando su ejercicio bajo la superior vigilancia del Ministerio Fiscal.

178. Los principales cambios que introdujo la Ley 21/87 son:

- a) La adopción en nuestra legislación se constituye siempre por resolución judicial, que tendrá siempre en cuenta el interés del adoptando. Se rige por el principio favor minoris y es el prudente arbitrio judicial el que debe valorar lo que es más conveniente.
- b) La ley exige además, salvo para supuestos excepcionales, la propuesta previa de la entidad pública, lo que supone un estudio previo de las circunstancias de la adopción y una valoración de su idoneidad, lo que contribuye a reforzar más esa orientación que la ley expresa hacia la mayor conveniencia a los intereses del menor, contribuyendo a introducir garantías para evitar el tráfico de niños.
- c) Este principio del favor minoris está reconocido además en relación a otras instituciones de protección de menores distintas de la adopción. El Código Civil regula la institución del acogimiento familiar, que puede formalizarse administrativamente con el consentimiento de los padres del menor que no estuvieran privadas de la patria potestad y cuando no existe este consentimiento, se acuerda por el juez en interés del menor.
- d) Además, la ley establece que se procurará la reinserción del menor en su propia familia y que la guarda o acogimiento de hermanos se

confiará a una misma persona o institución, siempre que redunde en interés del menor.

- e) La opinión del niño es decisiva en la adopción de medidas de protección que le afectan. Así, el menor de edad mayor de 12 años debe prestar su consentimiento para ser acogido en una familia o adoptado. En la adopción, el menor de 12 años, si tuviera suficiente juicio, será oído por el juez. El menor de edad puede solicitar directamente del juez la cesación del acogimiento.
- f) Cuando el menor, por una u otra causa, se ve privado del medio familiar y la administración pública asume su tutela o guarda, ésta se procura ejercer formalizando un acogimiento familiar, ya que esta medida permite al menos crecer en un entorno familiar, siendo el ingreso en una institución el último recurso, cuando aquél, por las circunstancias que rodean el caso, no es posible o no es conveniente al interés del menor. La normativa de las comunidades autónomas en materia de adopción y acogimiento familiar, suele recoger esta prioridad de las medidas de protección que proporcionan al menor un entorno familiar como el más idóneo para su desarrollo personal y social. En todo caso, siempre que es posible y aconsejable, se procura el retorno del menor a su propia familia, actuando sobre las causas que motivaron su separación.
- g) Cuando el único recurso viable resulta ser el ingreso del niño o niña en un establecimiento residencial, es un criterio fundamental que éste tenga definida una temporalidad, con la mínima duración posible, revisándose periódicamente con objeto de establecer otra medida que le proporcione al niño una mayor estabilidad, bien sea el retorno a su familia, un acogimiento familiar o, en su caso, la adopción.
- h) Además, se procurará la convivencia y relación entre hermanos, la integración en el entorno social y el acceso a los sistemas ordinarios de educación, sanitarios y laborales de los menores que residan en los centros.
- i) La superior vigilancia de la tutela y la guarda ejercida por la entidad pública está encomendada al ministerio fiscal, a cuya disposición se pondrán cuanto informes solicite, además de proporcionarle una información periódica sobre el desarrollo de la guarda.
- j) También es importante resaltar, en cuanto a la vigilancia de las condiciones de internamiento la labor realizada por el Defensor del Pueblo, que en el año 1991 realizó un informe monográfico sobre la situación de los menores, mediante el estudio in situ de las condiciones de un amplio número de centros dependientes de diversas administraciones, contribuyendo a detectar y solventar deficiencias que existían.

179. En cuanto a la adopción de niños extranjeros, conviene señalar que España participa activamente en los trabajos preparatorios del convenio de adopción que se está elaborando en el seno de la Conferencia de La Haya.

180. Han sido muchas las comunidades autónomas que, como titulares de competencias en la atención a la infancia (servicios sociales, instituciones de protección, ejecución de las medidas adoptadas por los jueces de menores, etc.) han dado desarrollo a la legislación estatal, o han regulado normativamente el ejercicio de sus competencias.

181. La aplicación de la Ley 21/87 de medidas de protección de los menores desamparados ha motivado un extenso desarrollo normativo. Podemos destacar con rango de ley:

la Ley 10/1989 de 14 de diciembre, de protección de menores, de la Comunidad Autónoma de Aragón;

la Ley 37/91 de 30 de diciembre sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, de Cataluña.

182. Prácticamente todas las comunidades autónomas del Estado español han desarrollado reglamentariamente las competencias que les atribuye la citada Ley 21/87. A título meramente enunciativo, podemos señalar:

Decreto 143/1990 de 18 de diciembre sobre procedimiento en materia de protección de menores de Castilla-La Mancha;

Decreto 71/92 de procedimiento de constitución y ejercicio de la tutela y guarda del menor, de Madrid;

Decreto 57/1988 por el que se dictan normas sobre protección de menores, de Castilla-León.

Algunas de las cuestiones que se contemplan en estas normas son:

- a) el procedimiento para declarar la existencia de una situación de desamparo, premisa para que la Entidad asuma la tutela del menor;
- b) las medidas de prevención y apoyo a las familias;
- c) los órganos a los que se les atribuyen las facultades decisorias o de consulta (Consejo Aragonés de Adopción, Comisión de Tutela de Madrid, etc.);
- d) los principios que rigen las actuaciones de la Administración, entre los que destaca la supremacía del interés del menor;
- e) medidas protectoras como la guarda, el acogimiento familiar o el ingreso en centros;

- f) los requisitos para obtener la acreditación como instituciones colaboradoras;
- g) los expedientes administrativos de adopción: la selección de los adoptantes, los informes necesarios y la elaboración de la propuesta que se ha de elevar al órgano judicial competente para constituirlos.

183. El Defensor del Pueblo destaca en el informe antes citado, el indudable avance que supone la citada Ley 21/87 de 11 de noviembre,

"respecto a la legislación anterior en los distintos aspectos que regula y fundamentalmente en cuanto establece diversos mecanismos de control de las actuaciones que preceden a la adopción, dificultando así que puedan producirse execrables situaciones de tráfico de niños y protegiendo, en consecuencia, la dignidad y bienestar del menor."

Señala por otra parte, la importancia de la amplia parcela de intervención que se atribuye a la Administración en la toma de decisiones sobre la situación del menor.

### 3. Datos sobre el sistema de protección a la infancia

184. Los recursos humanos disponibles en el sistema español de protección a la infancia son mayoritariamente de dotación reciente, tanto en los servicios sociales de atención primaria, como en los servicios más especializados, con la excepción parcial de los equipos de centros residentes. Un 32% de los equipos de acogimiento familiar existentes en las capitales de provincia se crearon entre 1983 y 1986, mientras que el 60% se crearon después de la entrada en vigor de la Ley 21/87. Sólo en ocho capitales de provincia existía un servicio antes de 1982. En lo que respecta a los servicios de adopción, existía un 12% de los mismos antes de 1982, un 20% se crearon entre 1983-1986 y un 68% después de la Ley 21/87.

185. Es precisamente a partir del repetido informe del Defensor del Pueblo que dispusimos al 31 de diciembre de 1989 de los primeros datos oficiales publicados sobre los menores destinatarios de medidas protectoras previstas en la nueva Ley 21/87, dado que el nuevo sistema estadístico que debía ponerse en marcha exigía la instauración de mecanismos de recogida de datos a partir de los nuevos órganos competentes en cada una de las 17 comunidades autónomas, así como de las nuevas instancias judiciales competentes (jueces de primera instancia o de familia), conllevando todo ello una notable complejidad y el cambio de todo el procedimiento estadístico.

186. Al 31 de diciembre de 1989, según dicho informe, existían en España 7.019 menores de 16 años bajo tutela de las comunidades autónomas (a falta de los datos de Canarias), más 13.081 bajo guarda a petición de quienes ostentaban la titularidad de la patria potestad (véase cuadro 2). A estos 20.100 niños y niñas menores de 16 años hay que añadirles 4.306 casos bajo medidas adoptados con la antigua legislación, que excepcionalmente, podrían tener hasta 17 años. La cifra de niños en régimen residencial a

finales de 1989 era de 18.626, mientras que 5.780 constaban en régimen externo. Del conjunto, un 51,93% eran niñas (véase cuadro 4).

187. A lo largo de 1990 se adoptaron 6.619 medidas administrativas por parte de las comunidades autónomas sobre niños en situación de desamparo. En 1991 estas medidas fueron 8.207, de las cuales 4.522 fueron tutelas automáticas y 3.685 guardas sin tutela (es decir, a petición de quienes tuvieran la patria potestad), lo cual indica la mayor capacidad del sistema para atender a los niños y niñas en situación de alto riesgo social (véase cuadro 5). Todas estas medidas en muchos casos, se tradujeron en apoyos a las familias por parte de la red de servicios sociales. En los casos más graves conllevaron acogimiento familiar o atención residencial de carácter siempre temporal y sólo un porcentaje muy reducido exigió la retirada de la patria potestad con la medida de adopción.

188. Gracias a la implantación paulatina de nuevos equipos de acogimiento familiar, los años recientes hemos podido asistir a un progresivo aumento de niños atendidos con esta medida, en detrimento de los niños atendidos en régimen residencial. El número de casos en acogimiento familiar al 31 de diciembre de 1989 era de 3.203 (véase cuadro 3). A lo largo de 1990 y 1991 se registraron respectivamente 1.750 y 2.402 nuevos acogimientos (véase cuadro 5).

189. Las adopciones propuestas en 1990 fueron 531 dentro del país, pasando a 912 en 1991. Las adopciones internacionales, dados los distintos procedimientos entre países y el retraso con que muchos casos son inscritos en el registro civil español, las estimamos a partir de los informes favorables emitidos por los órganos competentes de cada comunidad autónoma, los cuales fueron 334 en 1990, pasando a 293 en 1991 (véase cuadro 5). Finalmente cabe citar que la seguridad social española tiene establecido un sistema de pensiones por orfandad que en 1992 alcanzaban la cifra de 166.452 (véase cuadro 6).

#### 4. Los malos tratos a la infancia y su prevención

190. En las actuaciones sobre los malos tratos a la infancia, los servicios sociales municipales, por su cercanía a los ciudadanos y a las familias, tienen un papel muy relevante, tanto preventivo, como de detección e intervención. Cuando estas situaciones van unidas al desamparo del menor, es decir, cuando no se cumplen adecuadamente los deberes de protección por las personas que tienen la guarda del menor, privando a éstos de la necesaria asistencia moral o material, interviene la comunidad autónoma asumiendo su tutela ("tutela administrativa automática"). La intervención policial o judicial tiene lugar cuando se incurre en la comisión de delitos.

191. El Ministerio de Asuntos Sociales, desde la Administración Central, interviene mediante la cofinanciación de programas experimentales de prevención de situaciones de riesgo y de tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, a través de convenios de colaboración suscritos con las comunidades autónomas. Los programas que se están llevando a cabo han

sido seleccionados atendiendo a los siguientes criterios, según se trate de programas de prevención o de atención y tratamiento:

- a) Programas de prevención:
  - i) que el programa contemple un sistema coordinado de intervención de los servicios sociales con los servicios de salud y los de primera infancia de la zona, tanto para la detección como para la atención del niño y la familia;
  - ii) que con objeto de facilitar la detección se utilicen instrumentos que faciliten la identificación de familias de riesgo a los diferentes profesionales implicados (servicios sociales, sanitarios, escolares);
  - iii) que la atención a las familias y niños/as incluya la utilización de recursos comunitarios normalizados existentes en el territorio, así como recursos de intervención específica;
  - iv) que el programa contemple una fase de formación de los profesionales que van a intervenir;
  - v) que el programa contemple, en base a indicadores específicos y sensibles, e instrumentos fiables, un proceso de evaluación bien definido.
- b) Programas de atención y tratamiento de situaciones de maltrato infantil:
  - i) que contemplen situaciones de malos tratos físicos y/o psicológicos;
  - ii) que el programa esté integrado en la red de servicios existentes y coordinado con los recursos comunitarios de zona (sociales, salud mental, sanitarios, educativos);
  - iii) que incluya una fase de formación de los profesionales que van a intervenir;
  - iv) que contemple un sistema claro y coordinado de intervención de los diferentes servicios implicados (centros de servicios sociales, centros de atención residencial, servicios de acogimiento familiar).
  - v) que contemple el tratamiento intensivo de la familia de origen que posibilite la incorporación progresiva del niño a su núcleo familiar;
  - vi) que el programa contemple, en base a indicadores específicos y sensibles, e instrumentos fiables, un proceso de evaluación bien definido.

192. Los programas han sido presentados por las comunidades autónomas quienes asumen la corresponsabilidad en la financiación en una cuantía no inferior al 50%. Ambas administraciones, central y autonómica participan en los trabajos de seguimiento y evaluación de los programas desarrollados. Para la ejecución de los mismos se ha destinado en 1992, el importe total de 267.962.380 pesetas, implicando a 11 comunidades autónomas. Estos programas están estrechamente vinculados con el proyecto de mejora del sistema de protección a la infancia en dificultad social, descrito en el apartado V.B.1.

193. Además de la campaña del Ministerio de Asuntos Sociales, "Escúchalos", referida en el apartado I.C y que tenía, entre otros, un objetivo de prevención de malos tratos, ha habido diversas campañas específicas de prevención de los mismos, promovidas por distintas comunidades autónomas (Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco), conllevando la edición y difusión de distinto material gráfico.

194. Finalmente, es de destacar que en los tres últimos años ha habido en España una importante oferta de actividades formativas dirigidas a profesionales que trabajan con niños, a fin de potenciar habilidades para la prevención, detección y adecuada atención en situaciones de maltrato infantil. Por una parte, se ha desarrollado una oferta de cursos por parte del Centro de Estudios del Menor del Ministerio de Asuntos Sociales. Dicho centro, además ha promocionado investigaciones y la elaboración de instrumentos útiles a los profesionales, en colaboración con distintas universidades españolas. Por otra, distintas comunidades autónomas, asociaciones profesionales y organizaciones no gubernamentales, en bastantes casos en colaboración con la Dirección General de Protección Jurídica del Menor, han organizado jornadas regionales o estatales sobre la temática, o con amplios espacios reservados a la misma. Ello incluye dos congresos anuales de carácter estatal específicos sobre infancia maltratada, organizados por la Federación Española de Asociaciones para la Prevención de los Malos Tratos a la Infancia, que contaron con importante apoyo de dicha Dirección General del Ministerio de Asuntos Sociales.

195. Por los demás, son diversas las organizaciones no gubernamentales que cooperan no sólo en la sensibilización y formación, sino también con la intervención sobre situaciones de riesgo o en la atención directa de niños afectados por malos tratos o abandono, en colaboración con la respectiva comunidad autónoma.

## VI. SALUD BASICA Y BIENESTAR

### A. La salud de las niñas y niños españoles

196. En comparación con la mayoría de países, la salud de nuestros niños y niñas es muy buena, lo cual no significa que no queden aún muchas cosas por mejorar. Si, como ha manifestado repetidamente la Organización Mundial de la Salud (OMS), uno de los mejores indicadores del estado de salud de un país lo constituye su tasa de mortalidad infantil, observamos que España ya superó en 1974 el objetivo marcado de bajar del listón de 20 por 100.000. En 1984 la mortalidad infantil española estaba en 9,87, ya ligeramente por debajo de la media europea. Los datos provisionales de 1990 facilitados por el Instituto Nacional de Estadística nos sitúan ya en 7,63.

197. Para analizar esquemáticamente la evolución del estado de salud de la población infantil española utilizaremos informaciones ilustrativas sobre cuatro de los aspectos más indicativos: mortalidad, morbilidad, accidentes y hábitos sanitarios.

198. En relación con la mortalidad infantil, cuyas primeras causas en España son las anomalías congénitas, y la prematuridad y bajo peso, y cuya incidencia es mucho mayor en los niños que en las niñas (véase cuadro 7), los especialistas en salud pública y salud maternoinfantil mantienen que es preciso y posible hacerla descender más aún, especialmente a la luz de lo conseguido por los países escandinavos, incidiendo sobre las variables biológicas y socioeconómicas que influyen en la edad gestacional y el peso al nacer.

199. La renta, la educación y el acceso a la atención sanitaria parecen ser tres de las variables que más influyen en la salud. Los indicadores actuales de mortalidad y morbilidad infantiles demuestran la existencia de considerables desigualdades en el nivel de salud entre las comunidades autónomas, especialmente cuando observamos las causas evitables de enfermedad (v.gr.: poliomielitis en grupos marginados).

200. A falta de un mayor conocimiento de la distribución de las muertes perinatales según edad de gestación y peso al nacer, es evidente que en nuestro país, siguiendo la misma tendencia de todos los países desarrollados, ha adquirido mayor peso la mortalidad perinatal frente a la neonatal y posneonatal, causadas por factores exógenos más fácilmente controlables (infecciones, fundamentalmente). Incidir sobre esta tasa equivale a desarrollar medidas preventivas más complejas y costosas, como la detección precoz de los grupos de riesgo, seguimiento y control del embarazo especialmente en estos grupos, diagnóstico prenatal y neonatal precoz, planificación familiar, educación sanitaria, etc., aspectos todos ellos de muy reciente y parcial implantación en buena parte de nuestro territorio. Esta última realidad ocasiona que no se disponga de datos muy detallados. Estimaciones del Instituto Nacional de Salud (Insalud) calculan en un 58% la población alcanzada por el programa de psicoprofilaxis obstétrica. Algunos estudios parciales realizados en centros de orientación familiar dependientes del Insalud parecen indicar que la población que se beneficia de sus programas no alcanza todavía a la población de mayor riesgo. Queda, pues, pendiente conseguir que la población con riesgo biológico (edad, por ejemplo) o social

(bajo nivel cultural, sectores marginados) tenga mejor acceso y utilice este tipo de servicios, con lo cual se podría mejorar la salud maternoinfantil de este colectivo.

201. Pasando a la morbilidad infantil, disponemos de dos fuentes de datos: los hospitalarios, que provienen de la morbilidad atendida (encuesta de morbilidad hospitalaria) y los de morbilidad percibida, obtenidos a través de la encuesta nacional de salud, realizada a adultos sobre salud de sus niños y niñas entre 1 y 15 años. La causa principal de la morbilidad hospitalaria de 1 a 14 años son las enfermedades del aparato respiratorio (véanse cuadros 8 y 10), lo cual coincide con los datos disponibles sobre morbilidad percibida (véase cuadro 9). Hay que señalar también que algunas comunidades autónomas han ido implantando exámenes de salud a la población escolar, obteniéndose a partir de los mismos informaciones adicionales. En todos los casos hay una coincidencia respecto a las caries como enfermedad más extendida entre los escolares después de las respiratorias y los problemas de garganta.

202. Una problemática que requiere especial consideración son los accidentes infantiles, ya que representan la primera causa de mortalidad en la infancia. Según datos de la Comunidad Europea (CE), la tasa media de mortalidad por accidentes domésticos y durante el tiempo libre de los niños menores de 14 años fue en Europa (1982-1984) de 8,83 por 100.000. En España, durante ese período fue 9,81, es decir, por encima de la media. Hay que señalar, no obstante, que nuestro país se ha sumado a la iniciativa de la CE de reducir en un 10 a 20% el número de accidentes infantiles los próximos años, centrándose en campañas dirigidas a su prevención. Los más pequeños resultan ser un conjunto de la población particularmente afectado (B.6.e). Los niños se accidentan con más frecuencia que las niñas, siendo muy alto el porcentaje de accidentes domésticos, sobre todo en las niñas (B.6.f).

203. Otro aspecto a considerar en relación con la salud de la población infantil española son los hábitos sanitarios. La dieta alimentaria parece ser bastante adecuada, aunque insuficiente en cuanto a cantidad de verduras y legumbres, y excesiva en el consumo de alimentos azucarados: el 45% consume diariamente dulces y el 30% chocolates y refrescos azucarados. Parece que en este último hay una de las causas fundamentales de las altas cifras de colesterol entre los escolares, cosa que preocupa a los sanitarios españoles.

204. El hábito de realizar ejercicio físico, en cambio, resulta ser minoritario: sólo un 29% practica semanalmente algún deporte. El 49% no practica de forma organizada ningún deporte fuera del ámbito escolar, y las chicas lo practican tres veces menos que los chicos. Teniendo en cuenta cualquier actividad física, sólo un 33% de las chicas practican alguna diariamente, contra un 45% de los chicos.

205. Un indicador del nivel del sistema sanitario que se utiliza bastante es la vacunación. Según la Encuesta Nacional de Salud (1987), el 94,4% de los niños y niñas españoles parecen estar vacunados correctamente.

206. En relación con los adolescentes españoles, los últimos años va despertando especial interés y preocupación lo que la OMS denomina conductas peligrosas para la salud, particularmente el consumo de tabaco, alcohol y drogas. La opinión pública española tiene gran tolerancia hacia el consumo de

tabaco y alcohol, siendo hábitos muy extendidos entre los jóvenes. Se comprueba una actitud muy relajada de buena parte de los adultos hacia tales conductas e incluso persisten prácticas institucionales que la incitan. Es evidente que, además de incrementar el control, es necesario incidir en la sensibilidad ciudadana para acelerar el cambio de actitudes. Datos de 1987 nos atribuyen la mayor incidencia de fumadores entre 15 y 24 años, entre todos los países de la CE, para ambos sexos (61% de los chicos y 49% de las chicas). En el segundo estudio español sobre conductas de los escolares relacionadas con la salud, de 1990, propiciado por los Ministerios de Sanidad y Consumo, y de Educación y Ciencia, en el marco del Plan Nacional sobre Drogas, muestra que a los 11 años han fumado alguna vez el 17% de los niños y el 12% de las niñas, mientras que a los 17 lo han hecho el 80% de los chicos y el 82% de las chicas; a esta edad son fumadores diarios el 41% de los chicos y el 46% de las chicas (véase cuadro 13).

207. Comparando los datos de dicha encuesta con los de otra de 1986 que sólo fue pasada a escolares de 11 y 13 años, se observa que ha bajado el consumo de tabaco, especialmente entre las chicas de 13 años, al tiempo que ha aumentado la proporción de alumnos que no consumen cerveza, con una disminución paralela del número de los que hacen un consumo esporádico de la misma; todo lo cual puede ser reflejo de unos primeros resultados positivos de los programas de educación para la salud en las escuelas españolas. Sin embargo, en el consumo semanal o diario de esta bebida alcohólica no se observaban aún diferencias significativas entre 1986 y 1990 (véase cuadro 14).

208. En el estudio realizado por el Plan Nacional sobre Drogas en 1988, parecía ponerse de manifiesto una vez más que el consumo de drogas socialmente aceptadas en edades tempranas facilita el paso al consumo de drogas ilegales. Los toxicómanos con 28 y más años empezaron a consumir tabaco o alcohol alrededor de los 17 años e iniciaron el consumo de drogas muy perjudiciales a los 22. Los que tenían entre 18 y 22 años, en cambio, empezaron con el tabaco y alcohol a los 13 y sólo dos años más tarde, a los 15,8 años, pasaron a las más peligrosas. Es decir, cuanto más temprana es la edad de inicio en unas, más rápidamente se pasaba a las otras.

209. Diferentes estudios parciales realizados en nuestro país (al igual que en otros de nuestro entorno cultural) indican que cada vez es más frecuente la relación sexual a edades tempranas y que en muchas ocasiones no se utilizan anticonceptivos. Ello está sin duda relacionado con el aumento de la incidencia de embarazos entre menores de 20 años; embarazos que están considerados de riesgo, tanto sanitario (con frecuente bajo peso del hijo al nacer), como social.

210. Muchas pautas de comportamiento y actitudes hacia el sexo se adquieren en el entorno familiar, por lo cual la comunicación respecto a esta temática entre padres e hijos es un dato de interés. A pesar de ser absolutamente necesaria, los estudios van sugiriendo que la información sobre sexualidad y anticoncepción a los adolescentes no es suficiente para hacerles capaces de distinguir claramente la sexualidad de la reproducción. Es decir, el número de embarazos entre adolescentes no parece depender única ni fundamentalmente de su nivel de información, sino también de factores tales como la actitud

hacia el sexo, hacia las relaciones personales, el grado de madurez afectiva y la calidad de la relación con los padres; es sabido, por ejemplo, que las hijas de madre adolescente tienen muchas más posibilidades de ser madres a edad muy temprana. Y, sobre todo, depende de la disponibilidad de servicios de orientación y asistencia adecuados. La repetida encuesta de 1990 incluía preguntas relativas a la información recibida sobre sexualidad. Considerando las respuestas de los mayores de 14 años, se obtuvo que el 42% de los escolares encuestados considera que los amigos han sido su principal fuente de información sexual; los medios de comunicación social lo han sido para un 20%; para un 17% los padres, para un 15% la escuela, y para un 5% los libros (B.6.i).

211. En otro orden de cosas, debemos también referirnos a una nueva problemática relacionada con la salud que requiere especial atención, por su incidencia en la población infantil: el SIDA. Un caso de SIDA pediátrico se da cuando un enfermo cumple los criterios de caso de SIDA, definidos por la OMS y cuenta hasta 12 años de edad.

212. El Registro Nacional de SIDA, que está integrado en el Centro Nacional de Epidemiología, utiliza los mismos criterios que el Centro Europeo para la vigilancia epidemiológica del SIDA. El Registro Nacional de SIDA se nutre de las notificaciones que realizan las comunidades autónomas que son las que tienen competencia plena en materia de salud pública. La inclusión en el Registro de un caso de SIDA pediátrico se realiza una vez que el caso es notificado por el centro sanitario correspondiente a la C.A. donde está situado y posteriormente por la C.A. al Centro Nacional de Epidemiología, que lo registra.

213. Los datos de que disponemos en España sobre el SIDA evidencian una no despreciable repercusión sobre la población infantil, aunque sea muy inferior a la de muchos otros países, y que ha ido en constante aumento los últimos años, desde 1981 y hasta junio de 1990 se habían registrado 213 casos de menores de 15 años, de los cuales 84 habían fallecido (véase cuadro 16). Al 31 de diciembre de 1992 los casos de SIDA pediátrico recogidos en el Registro Nacional son de 191 fallecidos y 268 vivos (véase cuadro 22).

214. Las administraciones públicas españolas (Ministerio de Sanidad y Consumo, y Comunidades Autónomas) han incrementado los mecanismos de detección y control de la enfermedad, y han dirigido los mayores esfuerzos hacia la información y sensibilización de la población, incluida la población de mayor riesgo de forma específica, al considerarse la mejor medida preventiva.

B. El Programa de Salud Maternoinfantil del  
Ministerio de Sanidad y Consumo

215. El Programa de Salud Maternoinfantil comprende 7 subprogramas estrechamente vinculados con la infancia:

planificación familiar;

detección precoz de cánceres ginecológicos;

atención al embarazo, parto y puerperio;  
consejo genético y diagnóstico prenatal;  
prevención de la minusvalía psíquica;  
vigilancia del desarrollo del niño hasta los 14 años;  
promoción de la salud de los escolares.

1. Subprograma de planificación familiar

216. Los objetivos son:

- a) prevenir embarazos no deseados y embarazos de riesgo;
- b) favorecer la accesibilidad de los servicios de planificación familiar a toda la población en edad fértil, tanto para la anticoncepción como para la esterilidad;
- c) mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la atención sanitaria en planificación familiar.

217. Las medidas son:

- a) Promoción de estrategias de información orientadas a la población general y que contribuyan a la captación de mujeres en edad fértil.
- b) Promoción de estrategias de información y educativas orientadas a los grupos en los que el embarazo suponga algún tipo de riesgo y que contribuyan a mejorar la captación. En particular, hacia aquellas mujeres que presenten algún tipo de patología médica como cardiopatías, hepatopatías, nefropatías o trastornos graves en anteriores embarazos; hacia las que tienen más de cuatro hijos; hacia las infectadas por VIH; hacia las que presentan drogadicción; hacia las madres menores de 19 años o mayores de 35 años; y hacia quienes presentan factores genéticos de riesgo y circunstancias de dificultad social.
- c) Mejora de la accesibilidad de los servicios de planificación familiar a las poblaciones de riesgo social. Ello implica el desarrollo de proyectos con medidas concretas y que comprometan a los profesionales implicados en la atención de salud y a los grupos de población objeto de la intervención.
- d) Promoción de acciones educativas y de información sobre métodos anticonceptivos y sexualidad.
- e) Indicación y suministro de métodos anticonceptivos de barrera.

- f) De acuerdo con las posibilidades, indicación de métodos anticonceptivos hormonales, atendiendo a unos protocolos establecidos y seguimiento asistencial de los usuarios.
- g) Control de métodos anticonceptivos orientado a una utilización adecuada, adiestramientos, revisión e identificación de signos de alarma con el uso de anticonceptivos.

2. Subprograma de detección precoz de cánceres ginecológicos

218. El objetivo de este subprograma es disminuir la morbimortalidad por cáncer de mama y cáncer de cérvix.

219. Las medidas son:

- a) desarrollo de estrategias de información y educativas tendentes a fomentar la autoexploración mamaria;
- b) a partir de los 50 años, promover la realización de un estudio radiológico, catalogando la estructura mamaria para seguir realizando controles radiológicos periódicos;
- c) dada la controversia existente entre los expertos acerca de la eficacia y rentabilidad de los programas de detección del cáncer de cérvix, incentivar la realización de experiencias piloto que evalúen la detección de cáncer de mama y de cérvix;
- d) potenciar la formación de citotécnicos incorporados al Sistema Nacional de Salud;
- e) establecer un consenso en el marco del Estado sobre las pautas de actuación sobre el cáncer de mama y de cérvix.

3. Subprograma de atención al embarazo, parto y puerperio

220. Los objetivos son:

- a) lograr la cobertura universal en la atención al embarazo, parto y puerperio;
- b) prevenir los problemas asociados a la gestación, parto y puerperio;
- c) mejorar la captación precoz de la embarazada;
- d) generalizar la atención en psicoprofilaxis obstétrica a todas las embarazadas;
- e) promover la participación activa de la gestante y su pareja a lo largo del embarazo, parto y puerperio.

221. Las medidas son:

- a) seguimiento de embarazo normal mediante controles periódicos con pruebas y exploraciones específicas y protocolizadas;
- b) educación maternal y preparación al parto que incluya asesoramiento sobre cuidados del recién nacido, planificación familiar, gimnasia maternal y afrontamiento del estrés;
- c) medidas tendentes a mejorar la atención al parto que incluyan la elaboración de criterios de acreditación de centros y unidades obstétrico-neonatales;
- d) control del puerperio que incluya visita domiciliaria, actividades de educación sobre cuidados en el puerperio, cuidados del recién nacido, control de metabolopatías, apoyo psicológico, gimnasia puerperal y consulta posparto;
- e) seguimiento del embarazo de riesgo.

4. Subprograma de diagnóstico prenatal

222. Los objetivos son:

- a) detectar anomalías diagnosticables en el período intrauterino que puedan originar minusvalías severas para informar a la mujer gestante y facilitar, en los supuestos legales, la libre decisión de ésta sobre el destino del embarazo;
- b) disminuir la incidencia de alteraciones congénitas en los recién nacidos;
- c) extender a la población de riesgo los estudios prenatales;
- d) detectar y derivar precozmente las embarazadas de riesgo;
- e) orientar específicamente a la gestante con patología embrionaria y fetal;
- f) controlar los recién nacidos con diagnóstico positivo cuando la gestante decida proseguir el embarazo.

223. Las actividades son:

- a) A toda mujer embarazada incluida en algunos de los criterios de indicaciones de diagnóstico prenatal, se le ofrecerá la posibilidad de hacer uso del mismo, informándole sobre las posibilidades diagnosticadas y riesgos de la técnica en los diferentes niveles de atención.

- b) Desde la consulta de matrona o medicina general se identificará la población de riesgo, remitiéndola a la atención especializada.
- c) En la atención especializada se valorará el factor de riesgo y su repercusión sobre la gestante y su hijo, informando a ésta, que decidirá sobre su acceso al diagnóstico prenatal. En caso positivo se remitirá a la Unidad de Diagnóstico prenatal.
- d) Realización, desde la Unidad de Diagnóstico prenatal en los casos pertinentes, de los exámenes complementarios, garantizando la interrupción voluntaria del embarazo en el caso de que la mujer así lo solicite cuando haya patología fetal.

5. Prevención de la minusvalía psíquica

224. Los objetivos son:

- a) disminuir la incidencia de las minusvalías psíquicas;
- b) reducir las secuelas de los niños afectados.

225. Las medidas son:

- a) consejo genético a la pareja que recibe la información de la probabilidad de que ocurra el nacimiento de un niño enfermo como consecuencia de sus antecedentes personales o familiares;
- b) diagnóstico prenatal, que tiene por objeto establecer el diagnóstico de ciertas anomalías cromosómicas o metabólicas en el feto;
- c) diagnóstico precoz de enfermedades hereditarias en la detección en los primeros días de vida, de alteraciones metabólicas o endocrinas que lleven al deterioro somático o psíquico;
- d) tratamiento precoz a los niños afectados;
- e) detección y atención precoz al niño con retraso de maduración a través de identificación de factores sociales, familiares o personales que supongan un riesgo para dicha maduración.

6. Subprograma del desarrollo del niño hasta los 14 años

226. Los objetivos son:

- a) prevenir riesgos mediante el control del crecimiento y desarrollo del niño;
- b) mejorar la salud y ajuste del niño.

227. Las medidas son:

- a) Realización de un examen de salud al recién nacido en centros de acreditación de Unidades de Neonatología en el lugar del nacimiento.
- b) Realización de un examen de salud programado dentro de los primeros 15 días de vida.
- c) Realización de controles periódicos en los primeros 18 meses que comprenda: medidas de peso, talla y crecimiento craneal, exploración física, sensorial y del desarrollo psicomotor e intelectual, alimentación. Al término de los 18 meses se realizará profilaxis de caries y se realizará vacunación de acuerdo con el calendario vacunal.
- d) Realización de controles específicos a los 2, 4, 10, 11 y 14 años. Entre los 9 y 11 se valorará la aptitud para el deporte.

7. Subprograma de promoción de la salud de los escolares

228. Los objetivos son:

- a) desarrollar hábitos y costumbres de higiene bucodental, alimentación, ejercicio físico...;
- b) desarrollar hábitos y costumbres para tomar decisiones de modo responsable y mejorar su competencia en relación a la presión de grupo;
- c) prevenir accidentes infantiles;
- d) desarrollar entornos escolares saludables;
- e) mejorar la convivencia escolar.

229. Las medidas son:

- a) promoción de convenios de colaboración entre las entidades sanitarias, sociales y educativas que tengan como objetivo el desarrollo de programas de educación para la salud integrados en el currículum y ambiente escolar;
- b) promoción de proyectos que contemplen el desarrollo curricular del "aprendizaje de la convivencia";
- c) desarrollo de proyectos de formación del profesorado y de tutorías que contemplen el aprendizaje de competencias para afrontar el estrés, los conflictos, la negociación y la consultoría con los escolares, el dominio de métodos y técnicas para discutir en grupo, proceso de solución de problemas y de toma de decisiones y estrategias de cómo incentivar;

- d) establecimiento de acuerdos con las entidades locales que ayuden a la promoción de espacios y actividades dentro y fuera de los colegios que incentiven el ejercicio físico;
- e) promoción de programas de hábitos dietéticos en estrecha relación con los padres y los organismos encargados de elaborar y ejecutar los menús escolares;
- f) incentivación del desarrollo de experiencias globales de educación para la salud.

230. El 15 de noviembre de 1989 los Ministerios de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo suscribieron un convenio de colaboración sobre "educación para la salud en el ámbito escolar", de vigencia indefinida, cuyos objetivos son:

- a) estimular los programas de formación del profesorado y de otras actividades relacionadas con la educación para la salud en el ámbito escolar;
- b) incentivar la cooperación entre profesionales de la salud, profesores y padres de alumnos en la promoción de estilos saludables de vida entre la comunidad escolar.

En dicho convenio se estipulan actuaciones relativas a la formación permanente del profesorado, del personal sanitario y de otros responsables de la administración educativa en los contenidos y metodologías propios de la educación para la salud, así como de colaboración entre los centros de atención primaria y los centros educativos.

231. Ambos Ministerios se comprometen a coordinar todos los materiales didácticos de educación para la salud dirigidos a profesores o alumnos y a la prevención de conductas de riesgos para la salud: consumo de drogas en sentido amplio (alcohol, tabaco..., etc.), enfermedades de transmisión sexual (SIDA), embarazos no deseados y accidentes de tráfico.

232. Para la programación, supervisión y evaluación de cada programa del convenio se constituye una Comisión técnica integrada por seis técnicos del Ministerio de Educación y Ciencia y seis del Ministerio de Sanidad y Consumo, así como por expertos ajenos a ambos Ministerios. Se constituye también una Comisión de seguimiento y control compuesta por cinco miembros del Ministerio de Educación y Ciencia y cinco del Ministerio de Sanidad y Consumo. Para la realización de las actividades previstas en este convenio se aportan recursos humanos y financieros por parte de ambos Ministerios.

#### C. El bienestar de las niñas y niños con minusvalías

233. En relación con las niñas y niños con minusvalías en España, se tiene abundante información a partir de un estudio desarrollado por el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) mediante encuesta, en 1988, a una muestra representativa en todo el territorio. Por los resultados extrapolados

a toda la población, disponemos de datos sobre la concurrencia de deficiencias y minusvalías, así como su distribución por edad y sexo, y los niveles de estudios alcanzados por los menores con minusvalías, observándose una incidencia mucho mayor en los niños que en las niñas, a todas las edades (véanse cuadros 17 a 20).

234. Más allá de estas realidades personales que acabamos de apuntar descriptivamente, uno de los problemas de fondo que queremos dejar señalado en relación a los niños y niñas con deficiencias es el de su integración social. Han sido bien conocidas, a través de los medios de comunicación, las diversas polémicas y actitudes de rechazo que se han originado en la geografía española cuando se ha intentado la integración escolar de niñas y niños con deficiencias mentales o, por citar otro caso, con SIDA. Detrás de estas actitudes sociales prejuiciosas pueden quedar serias dificultades para que el niño desarrolle sus capacidades y se integre a la vida social: baja autoestima, sentimientos de rechazo, inseguridad, labilidad emocional, etc... La sociedad española se ha mostrado crecientemente preocupada por el derecho a la intimidad de las personas que son seropositivas, defendiendo la necesidad de preservar su imagen pública, especialmente cuando se trata de niños; pero, aunque sean minoritarias, persisten actitudes socialmente reactivas y ciertas actitudes morbosas en algunos medios de comunicación social que dificultan la integración, a pesar del intenso trabajo de distintas organizaciones no gubernamentales y administraciones públicas.

235. Es por ello que la promoción de la calidad de vida de los niños con minusvalías o problemas de salud mental no puede separarse de la intervención preventiva en el entorno social que le rodea (familiares, profesionales y adultos en general, además de los compañeros de su propia edad, escuela, etc...) para superar aquellos estereotipos, prejuicios y actitudes negativas en general que pueden dificultar la integración social de niñas y niños con deficiencias. En esta dirección están desarrollando grandes esfuerzos las administraciones públicas españolas, tanto centrales como autonómicas, observándose una importante y positiva movilización de la opinión pública española a favor de la no discriminación a lo largo de los últimos años, aunque no esté exenta de resistencias.

236. Otra dimensión de este esfuerzo se refleja económicamente en el desarrollo del sistema de prestaciones económicas de la seguridad social española, específicas para minusválidos, que en 1991 alcanzaba a 54.915 beneficiarios entre 0 y 19 años (véase cuadro 21).

## VII. EDUCACION, ESPARCIMIENTO, ACTIVIDADES CULTURALES Y CONSUMO

A. Educación formal1. Datos generales del sistema educativo español

237. En España la educación escolar es obligatoria entre los 6 y los 16 años, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Ordenamiento General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990. A este período obligatorio se le denomina educación primaria (hasta los 12 años) y educación secundaria obligatoria (antes "E.G.B.", educación general básica. Antes de este período existe la educación infantil (antes "educación preescolar") dividida en dos ciclos (0 a 2 y 3 a 6). Después del período obligatorio se puede optar por el bachillerato (B.U.P., bachillerato unificado polivalente; y C.O.U., curso de orientación universitaria) o por la F.P. (formación profesional).

238. Las competencias en materia de educación formal se hallan transferidas a siete de las comunidades autónomas. Para las otras 10 comunidades autónomas, más Ceuta y Melilla, sigue siendo el Ministerio de Educación y Ciencia (M.E.C.) quien gestiona directamente todas las actividades, si bien está en trámite una nueva ley que permitirá agilizar estas transferencias pendientes; generalmente nos referimos a los datos de estas 10 comunidades autónomas como "territorio M.E.C.". En el curso escolar 1990/91 existían en España 19.928 centros, de los cuales 14.710 eran públicos y 5.218 privados. De estos centros, 4.320 impartían sólo E.G.B. y 2.338 sólo preescolar, mientras que el resto impartía ambos niveles. Estaban organizados en un total de 182.331 unidades educativas de E.G.B., 40.349 de preescolar y 4.457 de educación especial para niños con dificultades o discapacidades. En E.G.B. había 224.765 profesores, en preescolar 36.723 y en educación especial 7.946. Los alumnos en total eran 5.689.676 (véanse cuadros 3 y 24). Con respecto a la distinción entre el ámbito rural y el urbano, el procedimiento más simple es considerar como rurales los centros que cuentan con menos de 8 unidades escolares y, más ajustado aún, si se contemplan únicamente los de 1 a 5 unidades, que son los característicos de las zonas rurales. Por ello estimamos oportuno añadir la estadística correspondiente al ámbito del M.E.C. del número de centros de 1 a 7 unidades y su alumnado, durante el curso 1991/92, detallada por provincias (véase el cuadro 42).

239. Se completa la información con dos cuadros resumen (véase cuadros 43 y 44) de los colegios rurales agrupados existentes en el ámbito M.E.C. actualmente y de su alumnado, unidades y profesorado durante los cursos 1991/92 y actual. Los colegios rurales agrupados son una nueva fórmula organizativa que agrupa en centros únicos los pequeños centros unitarios existentes en distintas localidades pertenecientes a un mismo ámbito geográfico comarcal, de modo tal que, funcionando cada una de las unidades en su localidad de origen reciban la aportación de profesorado itinerante especialista en las diferentes áreas para completar la impartición del currículo y garantizar a estos centros unas condiciones de calidad similares a las de los centros docentes urbanos. El procedimiento está en franca expansión, debido a los resultados obtenidos desde su implantación a comienzos del curso 1987/88.

240. El gasto público en educación en España ha experimentado un incremento espectacular la última década. En 1982 dicho gasto representaba el 2,8% del producto interior bruto (PIB), mientras que en 1992, y a pesar de que el PIB se había triplicado, el gasto público en educación suponía el 4,7% del mismo. En cifras absolutas se pasó de 542.329 millones de pesetas en 1982 a 2.777.481 millones de pesetas en 1992. El gasto público en educación por alumno pasó en este mismo período de 58.430 a 298.703 pesetas, es decir, experimentó un aumento del 411%.

241. Los datos del M.E.C., referidos al curso escolar 1988/89, nos muestran unas tasas de escolarización casi total de los niños y niñas españoles a partir ya de los 4 años y hasta los 13. Durante el curso 1985-1986 la tasa de escolarización de los niños de 4 años era de un 84,60%, y en el de 1987-1988, de un 90,61% (véase cuadro 25), mientras que en 1992-1993 ha alcanzado el 99,4%. Ello muestra cómo en los últimos años la tendencia a la escolarización en esta edad se ha generalizado. En el curso 1988-1989 había más de 1 millón de niños matriculados en preescolar, un 62,54% de los cuales lo estaba en centros públicos (véase cuadro 26).

242. También ha aumentado, aunque lentamente, la escolarización en los 2 y 3 años. Los datos de que disponemos señalan del curso 1985-86 al curso 1988-89 (sólo de las comunidades autónomas con las transferencias aún no realizadas) a los 3 años un aumento del 16,34 al 20,80%, y a los 2 años, del 4,75 al 6,04%; estos datos están por debajo de la realidad, ya que sólo incluyen los centros autorizados por el M.E.C. para impartir enseñanzas de preescolar. En cifras absolutas, y sólo para las comunidades autónomas con competencias educativas no transferidas ("territorio M.E.C."), la matriculación a los 3 años pasó de 12.586 alumnos en el curso 1989/90, a 20.560 en 1990/91. Por otra parte, aunque no disponemos de datos recientes, sabemos que esta escolarización es muy distinta según el tamaño de los municipios, como ocurría hace años con la escolarización a los 4 y 5 años.

243. Existe, además, una red de escuelas infantiles públicas que dependen de las comunidades autónomas (con o sin transferencias plenas en educación) y ayuntamientos. Estos centros atienden a sectores de población infantil comprendida entre los 0 y 6 años, aunque principalmente en el primer ciclo, y, aunque no responden a la totalidad de la demanda, sí constituyen una oferta de progresiva calidad, y se encuentran en actual proceso de autorización por parte de las administraciones educativas, estando previsto en la LOGSE el establecimiento de convenios para incrementar la oferta.

244. La disminución de las tasas de escolaridad a los 14 y 15 años ha sido una preocupación durante la última década que ha encontrado su punto y aparte con la implantación de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años en nuestra nueva ley. Según datos de 1985/86, a los 14 años la escolarización bajaba al 90,14%, mientras que a los 15 ya se situaba en sólo un 76,15%; los datos estadísticos del curso 1987/88, si bien a los 14 años ya situaban la tasa en un 100%, a los 15 aún resulta un 85,55%; en el curso 1992/93 ha alcanzado ya un 98,70%.

245. La opción de continuar con estudios de orientación universitaria (B.U.P. y C.O.U.) es claramente mayor en las chicas, mientras que la formación profesional (F.P.) lo es para los chicos.

246. En España, los centros de titularidad pública prácticamente doblan a los privados en casi todos los niveles educativos (véase cuadro 26). Hay que tener en cuenta que además de los alumnos encuadrados en la enseñanza formal, en nuestro sistema educativo público están contemplados aquellos que siguen alguna de las modalidades de educación no formal, de entre los que nos interesa particularmente la educación compensatoria, que trataremos más adelante.

247. Al analizar la distribución de los profesores por ciclos, salta a la vista la descompensación entre hombres (41,75%) y mujeres (58,25%) en el sistema educativo español, que sólo se inclina a favor de los varones en la formación profesional (véase cuadro 27).

248. La evolución de la matriculación preescolar (actualmente "educación infantil") los últimos años es la que más variación ha presentado (véase cuadro 28).

249. En el nivel de E.G.B., la distribución de plazas entre el sector público y privado ha sufrido pocas oscilaciones los últimos años (véase cuadro 29). El porcentaje de niñas en el sector público (46,4% del total de alumnos) es menor que en el privado (52,0% del total), destacando particularmente su número en los centros dependientes de la Iglesia católica.

250. En el curso 1985/86 repitieron curso en E.G.B. 384.210 alumnos, es decir, un 6,8% de la matrícula total. El porcentaje de repetidores es inferior entre las niñas, al igual que se observa en otros países. También es menor en los centros privados. En el curso 1987/88 los repetidores fueron menos: 244.228, un 4,52%, también en distinta proporción, un 5,25% de los niños y un 3,74% de las niñas. Los datos disponibles del curso 1991/92, restringidos al territorio M.E.C., dan un porcentaje total de repetidores del 5,87%, siendo un 6,92% en centros públicos, frente a un 3,99% en los privados (véase cuadro 30). Para dar apoyo a estos alumnos se han desplegado importantes esfuerzos de las distintas administraciones públicas españolas, especialmente en base a equipos profesionales interdisciplinarios de apoyo a la escuela que se mencionarán con mayor detalle más adelante.

## 2. Los alumnos con necesidades especiales

251. La educación de los alumnos con necesidades especiales que no se han integrado en las aulas ordinarias se realiza o bien en centros de educación especial, que en España eran en el curso 1987/88 un total de 588 (242 públicos y 346 privados) y escolarizaban 41.231 alumnos, o bien en clases especiales en centros ordinarios, que eran un total de 5.734 (5.336 en centros públicos y 398 en privados) y escolarizaban 62.414 alumnos. La tasa de escolarización de niñas resultaba inferior a la de niños en estos centros y aulas, en consonancia con el menor número de éstas que presentan minusvalías, como

ya hemos referido en el apartado VI.C del presente informe (véanse cuadros 31 a 34).

252. La regulación de la educación especial en España cuenta con un amplio marco normativo:

Constitución Española, artículos 27 y 49;

Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (B.O.E. 30/IV/1982);

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (B.O.E. 4/VII.1985);

Real Decreto 620/1981, de 5 de febrero, sobre régimen unificado de ayudas públicas a disminuidos (B.O.E. 6/IV/1981);

Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial (B.O.E. 16/III/1985);

Orden de 20 de marzo de 1985, del Ministerio de Educación y Ciencia, sobre planificación de la educación especial y experimentación de la integración en el curso 1985/86 (B.O.E. 25/III/1985);

Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos (B.O.E. 27/XII/1985);

Orden de 30 de enero de 1986, del Ministerio de Educación y Ciencia, por la que, en cumplimiento de la disposición final primera del Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo de Ordenación de la Educación Especial, se establecen las proporciones de personal/alumnos en esta modalidad educativa (B.O.E. 4/II.1986);

Orden de 14 de mayo de 1986, del Ministerio de Educación y Ciencia, por la que se revisa y corrige la de 30 de enero (B.O.E. de 4 de febrero) que, en cumplimiento de la disposición final primera del Real Decreto 334/1985, de 6 de marzo, de Ordenación de la Educación Especial, establece las proporciones de personal/alumnos en esta modalidad educativa (B.O.E. 29/V/1986);

Orden de 22 de enero de 1987, del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, por la que se abre el plazo para la presentación de solicitudes de ayudas públicas a disminuidos para el ejercicio de 1987 y se determinan los límites de ingresos y los tipos de cuantías de los mismos (B.O.E. 23/I/1987);

Orden de 30 de enero de 1986 sobre planificación de la educación especial y ampliación de la experimentación de la integración en el curso 1986/87 (B.O.E. 4/II/1986);

Orden de 16 de enero de 1987 sobre planificación de la educación especial y ampliación de la experimentación de la integración en el curso 1987/88 (B.O.E. 21/I/1987);

Orden de 25 de febrero de 1988 sobre planificación de la educación especial y ampliación de la experimentación de la integración en el curso 1988/89 (B.O.E. 3/III/1988);

Orden de 2 de enero de 1989 sobre planificación de la educación especial y ampliación de la experimentación de la integración para los cursos 1989/90 y 1990/91 (B.O.E. 4/II/1989);

Orden de 15 de junio de 1989 por la que se autoriza a los centros de educación general básica y preescolar para incorporarse al programa de integración de alumnos con necesidades educativas especiales en el curso 1989/90 (B.O.E. 14/VIII/1989);

Orden de 15 de enero de 1990 por la que se autoriza a los centros de educación general básica y preescolar para incorporarse al programa de integración de alumnos con necesidades educativas especiales en el curso 1990/91 (B.O.E. 10/II/1990);

Orden de 7 de mayo de 1990 por la que se establece la plantilla tipo en los centros públicos de preescolar, E.G.B. y E.E. (B.O.E. 1/VI/1990);

Orden de 18 de septiembre de 1990 por la que se establecen las proporciones de profesionales/alumnos en la atención educativa de los alumnos con necesidades especiales (B.O.E. 2/X/1990);

Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) aprobada por el Congreso de los Diputados el 13 de septiembre de 1990.

### 3. Los equipos de orientación educativa y psicopedagógica

253. La Ley de Integración Social de los Minusválidos de 1982, creó los denominados equipos multiprofesionales, para dar la respuesta adecuada a la ordenación educativa de educación especial y, en particular, a la integración en escuelas ordinarias de niños con necesidades educativas especiales, compuestos por psicólogos, pedagogos, asistentes sociales y logopedas.

254. En 1977 se habían creado ya los Servicios de Orientación Escolar y Vocacional (S.O.E.V.) integrados por profesores de E.G.B., que son al propio tiempo psicólogos o pedagogos. A partir de los más recientes planteamientos del M.E.C. y, en particular, de la Dirección General de Renovación Pedagógica, las funciones de estos servicios han convergido con las de los equipos multiprofesionales, que primero se denominaron equipos interdisciplinarios y, actualmente, desde la Orden Ministerial de 9-12-92, se denominan equipos de orientación educativa y psicopedagógica. En territorio M.E.C. existían 275 equipos, en 1991.

255. Las funciones de dichos equipos interdisciplinarios vienen definidos por la Dirección General de Renovación Pedagógica de la forma descrita en los párrafos siguientes.

256. Las funciones de naturaleza general son:

a) Funciones de ambiente sectorial:

- i) identificar los recursos existentes en la zona y contribuir a su óptimo aprovechamiento;
- ii) favorecer la inserción de los centros educativos en su entorno social y cultural;
- iii) colaborar con los centros de profesores, departamentos universitarios y escuelas de formación de profesorado en programas formativos para profesores;
- iv) efectuar la evaluación psicopedagógica de los alumnos con necesidades educativas especiales y proponer su escolarización más idónea;
- v) colaborar con la administración educativa en el análisis, investigación y evaluación del sistema educativo;
- vi) impulsar la colaboración e intercambio de experiencias entre centros y asumir la coordinación funcional de los departamentos de orientación de los mismos;
- vii) elaborar, adaptar, distribuir y divulgar materiales e instrumentos psicopedagógicos facilitadores de la práctica docente;
- viii) participar en la implantación de programas de innovación educativa;
- ix) cooperar en las campañas de prevención de drogodependencias e inadaptación social;
- x) colaborar en el desarrollo de programas formativos de familias;

b) Funciones de apoyo a la institución escolar. Las funciones de los equipos interdisciplinarios en este ámbito se han de efectuar de forma sistemática y no sólo como respuesta a las demandas de los propios centros y a través de los profesores como responsables directos de la acción docente. En concreto consisten en:

- i) asesorar y apoyar técnicamente a los centros y equipos docentes en:

la elaboración e implantación del proyecto educativo y proyecto curricular en especial en aquellos aspectos relacionados con las adecuaciones o adaptaciones que la programación curricular precisa para determinados alumnos o grupo de alumnos, así como cualquier otro programa de innovación educativa;

la adecuada puesta en práctica de los cambios organizativos y metodológicos que exige una escuela renovada;

el diseño de métodos y procesos de evaluación, tanto de alumnos como de los propios procesos de enseñanza;

la prevención de trastornos e inadaptaciones que pueda dificultar el aprendizaje o el desarrollo personal de los alumnos;

el desempeño por parte de los profesores tutores de su función tutorial;

- ii) cooperar a la mejor coordinación entre grupos de profesores;
- iii) facilitar a los profesores elementos que puedan servir de soporte a su práctica docente;
- iv) cooperar en la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

257. Las funciones específicas y especializadas están moduladas de acuerdo con las características y necesidades de los alumnos así como de su momento evolutivo y de aprendizaje, y según el nivel educativo consisten en:

- a) educación infantil:

- i) colaborar con el profesorado en la selección de experiencias y actividades que favorezcan la integración de los alumnos, la estimulación de las capacidades infantiles, la potenciación de la autonomía, autoconcepto y seguridad personal, la consolidación de hábitos y el conocimiento mutuo e igualdad entre sexos;
- ii) prevenir la aparición de dificultades en los aprendizajes básicos;
- iii) efectuar la evaluación psicopedagógica de los alumnos con necesidades educativas especiales encaminada a la identificación funcional de las mismas en las distintas áreas de desarrollo, con objeto de establecer la propuesta de escolarización más idónea a sus características personales;

- b) educación primaria:
- i) detectar las dificultades de aprendizaje, fundamentalmente en las áreas instrumentales, a fin de colaborar con el profesorado en la elaboración y puesta en práctica de programas de recuperación y refuerzo;
  - ii) efectuar la revisión, control y seguimiento de alumnos con necesidades educativas especiales; colaborar con los profesores en la confección de las correspondientes adaptaciones curriculares;
  - iii) asistir al profesorado en el establecimiento de criterios de promoción académica y evaluación de alumnos;
  - iv) apoyar técnicamente a los profesores en el desarrollo de programas de iniciación a los alumnos en técnicas de autoaprendizaje y de trabajo intelectual;
- c) educación secundaria:
- i) colaborar con el profesorado en el desarrollo de la madurez vocacional en los alumnos facilitándoles el entrenamiento en la toma de decisión acerca de sus futuros itinerarios educativos y profesionales;
  - ii) contribuir al establecimiento en el alumnado de las capacidades instrumentales propias de su momento evolutivo, y en concreto:
    - conceptos y razonamientos abstractos;
    - juicio moral;
    - adopción de valores;
    - autonomía personal y social;
  - iii) asistir a los alumnos en las distintas transiciones de centro, de etapa, o de institución educativa a la vida activa.

258. A partir de 1985 se crearon los equipos de atención temprana, que son uno de los tipos de equipos de orientación educativa y psicopedagógica, especializados en la etapa infantil (0-6 años). Están compuestos por cuatro profesionales de diferentes perfiles, a saber: psicólogo, pedagogo, logopeda y asistente social. Hasta el momento existen 55 equipos de estas características en el llamado "territorio M.E.C.".

259. Los equipos de atención temprana tienen la prioridad de planificar la respuesta educativa más adecuada a los niños con necesidades educativas especiales en los centros infantiles, favoreciendo la intervención y atención educativa tempranas y posibilitando su continuidad en etapas sucesivas dentro

del sistema educativo ordinario. Su principal objetivo es contribuir a mejorar las condiciones educativas de los centros que acogen niños de 0 a 6 años, a través de la provisión de los apoyos necesarios que posibiliten su desarrollo integral.

260. Dado que los centros infantiles que acogen niños en estas edades pertenecen, muchos de ellos, a ayuntamientos, diputaciones y comunidades autónomas, el Ministerio de Educación y Ciencia establece convenios de colaboración con dichas instituciones. En dichos convenios se determina el número de equipos de atención temprana que prestarán apoyo especializado a los centros infantiles de titularidad municipal y autonómica, fundamentalmente.

#### 4. Los programas de orientación educativa

261. Para garantizar que en los centros educativos se vayan desarrollando actividades orientadoras, se han implantado los programas de orientación educativa en centros de enseñanzas medias, a partir de 1987, y en centros de educación general básica, a partir de 1988.

262. Estos programas de orientación deben estar plenamente integrados en la programación general del centro, asumidos por toda la comunidad educativa, y deber ser aprobados, mayoritariamente por el claustro de profesores y el consejo escolar.

263. En enseñanzas medias el responsable de coordinar las actividades de orientación debe ser un profesor definitivo del centro con licenciatura en psicología o pedagogía, a ser posible, y con dedicación de nueve horas lectivas, para el desempeño de sus funciones orientadoras. En los centros de educación general básica, el profesor designado debe ser psicólogo y tiene una liberación prácticamente total de horas lectivas.

264. Las funciones que han de desarrollar las unidades o departamentos de orientación en los centros están detalladas en el Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo, en su capítulo XV y en el documento de la Subdirección General de Programas Experimentales, "La Orientación Educativa y la Intervención Psicopedagógica". Entre otras, cabe destacar:

coordinar, apoyar y ofrecer soporte técnico o las actividades de orientación y tutoría, así como participar en las actividades de evaluación que los profesores realizan con sus correspondientes grupos de alumnos;

colaborar en la elaboración del proyecto de centro en sus diferentes aspectos y contenidos;

promover la cooperación entre familia y escuela para una mejor eficacia en la educación;

contribuir a los elementos personalizadores de la educación:  
adaptaciones curriculares, programas de desarrollo, refuerzos o apoyos psicopedagógicos;

ayudar a los alumnos a conseguir una buena integración en el centro educativo y en el grupo de los compañeros, siendo sumamente necesaria, en los momentos de transición: llegada al centro o cambio de ciclos;

informar, asesorar y orientar, de modo personalizado, al alumnado en toda opción que deban tomar ante distintas posibilidades educativas o profesionales;

intervenir en toda clase de decisiones relativas a los alumnos y alumnas, principalmente en lo relativo a la promoción de un ciclo a otro y a los refuerzos educativos;

prevenir los posibles problemas de aprendizaje de los alumnos, ayudándoles a superarlos mediante los oportunos modos de intervención;

asegurar la conexión del centro con el equipo interdisciplinar del sector y con los centros de la zona.

#### 5. La educación compensatoria

265. Entre los objetivos y acciones específicas encomendados en el Real Decreto sobre Educación Compensatoria (1174/1983), en relación con la población infantil y adolescente cabe destacar tres:

creación de centros de recursos y servicios de apoyo escolar, con el objeto de asistir a los centros docentes del área rural, especialmente los incompletos;

desarrollo de campañas de alfabetización;

establecimiento de cursos especiales para jóvenes de 14 a 16 años desescolarizados, con el fin de proporcionarles formación ocupacional y de completar la formación general que recibieron en la E.G.B.

266. Durante los últimos cursos en educación compensatoria se han desarrollado cinco áreas de actuación:

programas de atención al área rural;

programas de prevención del abandono escolar, mediante proyectos de compensación en centros de E.G.B. y de F.P.;

programas de atención a jóvenes desescolarizados, en aulas ocupacionales;

programa de atención a minorías étnicas y culturales, especialmente centrados en población gitana e inmigrantes;

programa de atención a la población itinerante (circos, feriantes, temporeros agrícolas).

En conjunto, todo el programa de educación compensatoria alcanzaba en el curso 1991/1992 a un total de 113.906 alumnos (véase cuadro 35).

267. El subprograma de área rural alcanza a 75.444 alumnos, además de los 239 de los centros rurales de innovación educativa, y los 507 de los centros de recursos que atienden preescolar desescolarizados (véanse cuadros 35 y 36).

268. El subprograma de proyectos de compensación educativa en centros, por su parte, atendía a 40.301 alumnos de E.G.B. y a 1.105 de F.P. Dentro del mismo programa de prevención/atención del abandono escolar, el proyecto de aulas ocupacionales alcanzaba el curso 1990/91 a 3.031 alumnos. Finalmente, el programa de atención a minorías culturales alcanzó a 10.277 alumnos (véanse cuadros 35 a 39).

269. Más recientemente, la LOGSE, ha dedicado su título V a la compensación de las desigualdades en la educación, insistiendo en las acciones de refuerzo al sistema educativo que deben suponer las políticas de educación compensatoria.

#### 6. Otras mejoras recientes del sistema educativo

270. Como ya hemos apuntado a lo largo del texto, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) abre unas perspectivas nuevas a la resolución de muchos de los problemas más candentes del sistema educativo español. Sus objetivos manifiestos son tan fundamentales como: la ampliación de la educación básica hasta los 16 años, en condiciones de obligatoriedad y gratuidad; la reordenación del sistema educativo, estableciendo en su régimen general las etapas de educación infantil (0 a 6 años), educación primaria (6 a 12), educación secundaria (comprendiendo la educación secundaria obligatoria, el bachillerato y la formación profesional de grado medio), la formación profesional de grado superior y la educación universitaria.

271. La LOGSE tiene un calendario de implantación de diez años de duración y no cabe duda que supone en conjunto un importante reto para incidir de forma positiva en la mejora de la vida escolar de la infancia española.

272. Una novedad trascendental la configuran, sin duda, la educación infantil que se extiende desde los primeros meses de vida hasta los 6 años. Sus principales rasgos son: el carácter voluntario, la estrecha colaboración de los centros con las familias, la necesaria coordinación de las administraciones para mejorar la oferta pública de puestos escolares a este nivel, el carácter educativo expresado en las finalidades y objetivos generales, y la profesionalidad de los maestros y educadores.

273. En educación primaria, las principales novedades están referidas a su organización en tres ciclos de dos años de duración, la definición curricular y la incorporación de profesorado especialista en música, educación física e idiomas extranjeros.

274. El desarrollo de la ley añade ya algunas medidas que van a incidir en la calidad de la enseñanza y que se están empezando a aplicar en la actualidad. Entre ellas, cabe destacar la reducción del número máximo de alumnos por aula a 25, las medidas de formación permanente de profesorado, la documentación y orientaciones para desarrollar proyectos y programaciones curriculares en los centros y la definición de requisitos mínimos que han de cumplir todos los centros, privados o públicos.

275. También es de destacar que la LOGSE hace especiales referencias para que se adopten medidas de atención a la heterogeneidad de intereses y aptitudes de los alumnos. Así, en su artículo 6, se establece el derecho a permanecer hasta los 18 años en los centros ordinarios, cursando E.G.B. En los artículos 14, 20 y 21, se plantean adaptaciones de la metodología y de la organización de la docencia para atender la pluralidad de necesidades, aptitudes e intereses del alumnado y, en el artículo 23, se establecen los programas individualizados de diversificación curricular y, también, los programas específicos de garantía social para aquellos que no hayan alcanzado los objetivos de la educación secundaria obligatoria.

276. Otro importante aspecto novedoso en el sistema educativo español lo constituye el desarrollo de los denominados temas transversales. En el marco de la LOGSE, los Reales Decretos que han establecido los currículos de las distintas etapas educativas definen unas enseñanzas que deben estar presentes a través de las diferentes áreas. Se trata de la educación moral y cívica, la educación para la paz, la educación para la salud (ya referida en el apartado VI.A), la educación para la igualdad de oportunidades entre los sexos, la educación ambiental, la educación sexual, la educación del consumidor y la educación vial.

277. Las enseñanzas o temas transversales impregnan, de hecho, el currículo establecido en sus distintas áreas hasta el punto de que carece de sentido que el profesorado se plantee si, en un momento dado del trabajo de aula, está desarrollando un área determinada o un tema transversal concreto. La impregnación es recíproca: los temas transversales están presentes en las áreas y éstas también se hallan presentes en los temas. Hablar de enseñanzas transversales, en consecuencia, no es introducir contenidos nuevos que no estén ya reflejados en el currículo de las áreas, sino organizar algunos de esos contenidos alrededor de un determinado eje educativo.

278. Puesto que han de impregnar toda la acción educativa, las enseñanzas transversales constituyen una responsabilidad de toda la comunidad educativa, especialmente del equipo docente. En particular, han de estar presentes en el proyecto educativo de centro, en el proyecto curricular de etapa y en las programaciones que realiza el profesorado.

279. Relación de los temas transversales en las diferentes etapas educativas:

a) temas transversales de la educación infantil:

la educación moral y para la paz;

la educación para la igualdad de oportunidades de ambos sexos;

la educación para la salud;

la educación ambiental;

la educación del consumidor;

b) temas transversales de la educación primaria:

educación moral y cívica;

educación del consumidor;

educación ambiental;

educación para la salud, educación sexual;

educación para la paz;

educación vial;

educación para la igualdad de oportunidades;

c) temas transversales de la educación secundaria obligatoria:

educación ambiental;

educación del consumidor;

educación moral y cívica;

educación para la igualdad de oportunidades de ambos sexos;

educación para la paz;

educación para la salud;

educación vial.

280. Para facilitar a los profesores el desarrollo curricular de las enseñanzas o temas transversales, el Ministerio de Educación y Ciencia encargó a personas expertas la realización de documentos orientativos sobre los distintos temas. La coordinación ha sido realizada por el Servicio de Innovación de la Dirección General de Renovación Pedagógica. Todos estos documentos tienen la misma estructura. Comienza con una presentación general del ámbito de que se trata: de su significado, de cómo ha llegado a constituirse como ámbito educativo relevante. Pasa después a identificar los contenidos curriculares y los criterios de evaluación de cada área y etapa. En una tercera parte proporciona orientaciones didácticas y para la evaluación en relación con los correspondientes contenidos curriculares. Y, finalmente,

contiene una guía documental y de recursos útiles para el profesorado. Es una guía no exhaustiva, sino seleccionada y comentada, para ser realmente de utilidad para quien acuda a ella.

281. Por otra parte, el Ministerio de Educación y Ciencia, dentro de su plan de formación permanente del profesorado, desarrolla programas de formación en ámbitos del conocimiento de reciente incorporación al currículo, cuya promoción se realiza entre el propio Ministerio de Educación y Ciencia y otras unidades ministeriales o entidades. Entre éstos se encuentran los programas de:

Coeducación (en convenio con el Ministerio de Asuntos Sociales);

Educación para la salud (en convenio con el Ministerio de Sanidad y Consumo);

Educación ambiental (en convenio con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación).

282. En dicho plan de formación de profesorado se ha desarrollado ya una experiencia piloto entre el Ministerio de Educación y Ciencia, el Ministerio de Asuntos Sociales y la Cruz Roja Española, en Madrid, de desarrollar cursos específicamente centrados en los derechos de los niños. Dado lo exitosa de la experiencia, en estos momentos se está estudiando su generalización a toda España.

283. En otro orden de cosas, también debe señalarse, por su contribución al principio de igualdad de oportunidades, que el M.E.C. desarrolla un programa de becas, específico para alumnos entre 0 y 14 años. Así, añadido al hecho que el nivel de E.G.B. tiene carácter obligatorio y gratuito, se facilita a los alumnos que no disponen de centro docente en su propia localidad de residencia el transporte escolar gratuito, así como el servicio de comedor, en los casos en que el horario escolar obligue a la permanencia del alumno en jornada de mañana y tarde. En el curso 1990/91, en las 28 provincias en las que no se habían transferido las competencias en materia de educación, en conjunto, las ayudas para transporte habían alcanzado a más de 150.000 alumnos, y las de comedor a casi 125.000 (véase cuadro 40).

284. En el caso de las becas de preescolar, las ayudas van destinadas a alumnos de 4 y 5 años que asisten a centros privados o concertados y que no superan determinada renta familiar. El importe de cada ayuda es de 40.000 pesetas y se otorgan a través de convocatoria anual.

285. Por otra parte, también se convocan anualmente becas de educación especial. Estas ayudas van dirigidas a alumnos afectados por alguna disminución física, psíquica o sensorial, o por una inadaptación, que cursen sus estudios en centros específicos de educación especial o en aulas de integración en centros ordinarios. Estos alumnos reciben distintas modalidades de ayuda en función de las distintas fuentes de gasto que su educación origina: para gastos de enseñanza, transporte, comedor, residencia y transporte de fin de semana.

286. Finalmente, es de destacar que en el sistema educativo español se admite la matriculación de niños extranjeros aun cuando su situación de inmigración, asilo o refugio esté en trámite. Es por ello que la cifra total de alumnos extranjeros, que en el curso 1992/93 alcanza los 8.399 sólo en los centros públicos de toda España, es decir un 0,62% del alumnado, incluye incluso a muchos cuya estancia en nuestro país puede no estar regularizada (véase cuadro 41).

#### B. Tiempo libre y actividades culturales

287. Entre los datos globales disponibles que nos dan mayor evidencia sobre la estructuración del tiempo libre de los niños y niñas españoles, cabe señalar la encuesta sobre el comportamiento cultural de los españoles, de 1985, y la encuesta juventud, de 1988. En ambas se muestra cómo la televisión mediatiza el conjunto de actividades de tiempo libre, cultura, ocio y consumo. Casi todas las actividades culturales (incluidos los deportes) se "practican" más a través de la televisión que en "realidad" (véanse cuadros 45 y 46).

288. Es claro que la existencia de una oferta alternativa permite, como ya evidencian experiencias locales, alterar este monocentrismo televisivo, por lo que nos encontramos ante otro de los grandes retos de promoción que tienen hoy nuestras administraciones públicas. Vamos a considerar, en este informe, tres grandes vertientes que configuran el tiempo libre infantil y juvenil: los deportes, las expresiones culturales y las políticas asociativas.

289. El deporte podemos analizarlo desde dos dimensiones: desde la práctica deportiva y desde la asistencia, audiencia y expectación de deportes. A partir de los 6 años resulta evidente que la más extendida relación de la población española con el deporte es a través de la televisión, que contabiliza prácticamente doble frecuencia que cualquier otra relación con el mismo. Comprobamos que se ve más deporte que se practica, tratándose, por tanto, de un contacto fundamentalmente pasivo. El grupo de población que más relación con el deporte mantiene son los varones de 14 a 19 años.

290. En el ya citado estudio sobre los escolares y la salud, de 1990, se evidencia cómo entre los 15 y 18 años la práctica del deporte organizado fuera del horario escolar no es habitual en un importante porcentaje de alumnos. Un 28% manifiesta no practicarlo nunca, un 58% semanalmente y un 14% diariamente. La práctica de ejercicio físico regular se observa que es mayor entre los hijos de técnicos que entre los de obreros. También es mayor entre los chicos que entre las chicas, y disminuye con la edad (véase cuadro 47).

291. Otras diferentes actividades culturales realizadas por niños y adolescentes son las relacionadas con la lectura. En el grupo de 6 a 13 años las preferencias están en los tebeos, muy distanciadas de cualquier otra, mientras que entre los 14 y los 19, lo que más se leen son revistas y libros, aunque los varones siguen leyendo mayoritariamente tebeos (véase cuadro 48).

292. Entre 14 y 19 años el contacto con el cine a través de la televisión supera el 90% en ambos sexos, lo que revela una relación mucho más estrecha

que con cualquier otra expresión cultural. Hay que añadir que las películas son cada vez más vistas a través del vídeo, al que tienen más acceso los chicos de familias socioeconómicamente más favorecidas y de zonas urbanas. El 56% de los encuestados en 1985 no lo veía nunca, y de los que lo veían más de la mitad solían hacerlo entre una y tres horas semanales (véase cuadro 49).

293. En relación con las actividades de ocio al aire libre, vemos que los niños y niñas de 6 a 13 años son los que en mayor proporción van a parques y jardines, y a parajes naturales, mientras que entre los 14 y los 19 años destaca la asistencia a fiestas populares y religiosas, sin que haya diferencias significativas entre sexos (véase cuadro 50). Las prácticas culturales y de ocio a partir de los 14 años han sido objeto de especial atención por parte de los Informes Juventud, publicados por el Instituto de la Juventud, del Ministerio de Asuntos Sociales, cuya última edición es de 1988.

294. Una iniciativa a resaltar, que en España se ha generalizado a todas las comunidades autónomas, es el "carné joven" que ha sido apoyada por el Instituto de la Juventud y que se puede obtener a partir de los 14 años. Con ella se tienen importantes facilidades para acceder a distintos servicios, especialmente culturales y de ocio, y también a descuentos comerciales, y a facilidades en viajes y alojamientos.

295. El asociacionismo de niñas y niños en España varía mucho por comunidades autónomas. En una encuesta encargada por el Instituto de la Juventud en 1990, los resultados mostraban que sólo un 24% de los chicos y chicas entre 15 y 19 años pertenecían a alguna asociación, mientras que un 17% eran ex asociados. La mayor experiencia asociativa corresponde a los chicos, y su edad de iniciación al asociacionismo es ligeramente más temprana. De entre los asociados, más de la mitad de los chicos pertenecen a asociaciones deportivas, mientras que, entre las chicas, la mayor pertenencia corresponde a asociaciones de tipo religioso (véanse cuadros 51 y 52).

296. En el Plan Integral de Juventud, aprobado por la Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia a finales de 1991, se incorporó un amplio conjunto de actividades para fomentar la participación y el asociacionismo entre los mayores de 14 años, entre las que destacan los siguientes proyectos:

1. Educación para la participación social.
2. Subvenciones y ayudas a las asociaciones de estudiantes.
3. Ayudas a actividades extraescolares.
4. Programa "Juventud y Universidad".
5. Iniciativas juveniles en el ámbito local.
6. Equipamientos juveniles.
7. Formación de animadores socioculturales.

8. Consejo de la Juventud de España.
9. Participación en la elaboración y en el seguimiento del Plan Integral de Juventud.
10. Hotel de Asociaciones Juveniles.
11. Formación de cuadros de las asociaciones juveniles.
12. Cursos de formación para jóvenes de asociaciones.
13. Asesoramiento o asociaciones desde la Administración.
14. Apoyo a la contratación de técnicos en asociaciones.
15. Subvenciones.
16. Ley del servicio civil.
17. Voluntariado social joven.

297. Las asociaciones infantiles y juveniles y los servicios prestados por organizaciones no gubernamentales a niños y jóvenes pueden participar en España de una estructura federativa en forma de red piramidal, que se basa en los Consejos de Juventud locales, agrupa a los mismos en Consejos de Juventud autonómicos (regionales) y constituye finalmente el Consejo de la Juventud de España. Dichos Consejos están reconocidos como interlocutores y órganos consultivos representativos por los distintos niveles de administraciones públicas que se les corresponden.

298. Un último punto que se debe señalar es que algunas comunidades autónomas y algunos entes locales (especialmente en Cataluña) han desarrollado algunos servicios de tiempo libre con importantes contenidos de aprendizaje de habilidades prácticas, orientados a menores de 18 años que han rechazado el sistema escolar. Estos servicios, generalmente denominados "pretalleres" y "centros abiertos" tienen similitudes con los ofrecidos en el sistema educativo dentro de los Programas de Educación Compensatoria comentados en el apartado VII.A.5, con la diferencia de que dependen, por lo general, de la red de servicios sociales. En algunos casos también tienen alguna conexión con determinados servicios de formación para jóvenes sin cualificación profesional, ofertados por el Instituto Nacional de Empleo (INEM). Finalmente también, alguno de estos servicios, se utiliza como referente para la reinserción social de jóvenes infractores en coordinación con educadores sociales de la Red Básica de Servicios Sociales.

#### C. Consumo

299. Los modernos medios de comunicación de masas, que, como hemos visto, tienen una gran capacidad de atracción para nuestros niños y niñas, no sólo actúan como transmisores de cultura, sino que actúan como mediadores para la transmisión de todo tipo de informaciones, incluidas las orientadas a la

incitación al consumo. Dentro del universo de la interacción social el niño es objetivo de muchos mensajes abiertos o sutiles, como sujeto consumidor; el sector infanto-juvenil ha sido punto de creciente atención a lo largo de los últimos años por parte del marketing comercial, que lo considera un mercado de gran potencial en expansión, en el que, sobre todo, los juguetes para niños son uno de los mejores negocios.

300. El niño ha de aprender a interpretar los mensajes que recibe, y muy particularmente los publicitarios; y el niño puede y debe aprender a ser un consumidor exigente y crítico. Cuando el niño, por el momento en que está de su proceso de desarrollo, no es capaz de manejar determinadas informaciones, debe ser protegido por la sociedad de las manipulaciones y riesgos que ello pueda comportar, y este es otro de los grandes esfuerzos en los que están comprometidas distintas administraciones públicas españolas.

301. Es evidente que los niños no sólo ven en la televisión los programas infantiles, o la publicidad de juguetes, que les van directamente dirigidas. Los niños pueden ser manipulados o confundidos a través de mensajes supuestamente dirigidos a los adultos, o incluso pueden correr riesgos al llegarles informaciones sobre productos destinados al uso adulto pero que pueden tener repercusión en la seguridad infantil (por ejemplo, electrodomésticos). Además, muchas de las imágenes presentadas en distintos programas y películas ofrecidos por la televisión ejercen, como es bien sabido, una función de modelado de conductas no deseadas por la gran mayoría de padres actuales, como son la violencia, el sexismo, la competitividad desmedida y otras.

302. Dentro del ámbito infancia-consumo, y en relación con la educación del consumidor, el Instituto Nacional de Consumo desarrolla dos niveles de intervención: educación dirigida a la infancia y educación dirigida al adulto responsable del niño. Dicho Instituto ha elaborado y difundido diversos materiales didácticos para ser utilizados en la escuela. Entre los temas que podrían plantearse para su desarrollo y tratamiento y en relación con la prevención de accidentes infantiles se apuntan:

- a) objetos destinados al uso de los niños y que son adquiridos por los adultos (por ejemplo, sillas para transporte de bebés en los automóviles);
- b) construcciones dedicadas al uso y permanencia del público infantil (instalaciones escolares, zonas de recreo, etc...);
- c) productos de uso o consumo infantil que provocan accidentes por estar fabricados con materiales no adecuados a su edad (ejemplo, piezas de juguetes pequeñas);
- d) sistema de información sobre accidentes en el hogar y en lugares de ocio producidos por productos de consumo.

303. Se ha iniciado ya un amplio programa de actividades de apoyo a las iniciativas de educación para el consumo en la escuela (véase apartado VII.A.6) en colaboración con las distintas comunidades autónomas. Se han subvencionado iniciativas en 12 de dichas comunidades y, además de actividades

con los alumnos, algunas incluyen actividades con los padres, formación de los profesores y elaboración de materiales didácticos específicos (véase cuadro 53).

304. Recientemente en España, a tenor de las exigencias de la Comunidad Europea y de las directivas comunitarias sobre calidad de productos y servicios que entrarán en vigor con el mercado único, se ha empezado a desarrollar un considerable número de medidas legislativas con el propósito de permitir al consumidor en general disponer de información clara y concreta, que facilite su elección en base a la seguridad de los productos. El sector de la alimentación infantil, con gran oferta de chucherías y productos vistosos de muy baja calidad o valor nutritivo, es uno de los particularmente necesitados de una mayor regulación.

305. Entre la legislación aparecida cabe destacar, en relación con los niños y niñas:

Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios (Ley 26/1984);

Ley general de publicidad (Ley 34/1988);

Normas de seguridad de los juguetes, útiles de uso infantil y artículos de broma (R.D. 2330/85);

Real decreto por el que se aprueban las normas de seguridad de los juguetes (R.D. 880/1990);

Prohibición de fabricación y comercialización de productos de apariencia engañosa que ponga en peligro la salud o seguridad de los consumidores (R.D. 820/1990);

Reglamentación tecnosanitaria de los comedores colectivos (R.D. 2817/83);

Transporte escolar y de menores (R.D. 2296/83);

Código alimentario español: desarrolla las condiciones generales que, para uso doméstico y de la población infantil, deben reunir los disolventes, colas, pegamentos, pinturas, tintas, barnices y otros materiales análogos (R.D. 842/85);

Productos químicos... envasado y etiquetado de sustancias peligrosas (R.D. 725/1988);

Etiquetado, presentación y publicidad de productos industriales (R.D. 1468/88, modificación R.D. 1182/89);

Etiquetado, presentación y publicidad de productos alimenticios envasados (R.D. 212/92);

Etiquetado sobre propiedades nutritivas de los productos alimenticios (R.D. 930/92);

Preparados para lactantes y preparados de continuación (R.D. 1408/92);

Residuos tóxicos y peligrosos (R.D. 833/1988);

Reglamentación tecnicosanitaria para la elaboración, circulación y comercio de detergentes (R.D. 2816/1983);

Reglamentación tecnicosanitaria de la lejía (R.D. 3360/1983);

Exigencias de seguridad del material eléctrico (R.D. 7/1988).

306. Dada la multifrontalidad de la temática del consumo infantil, un mejor diseño y desarrollo de medidas preventivas y educativas se podría conseguir en base a una estrecha colaboración de distintos profesionales y sectores implicados, reunidos, por ejemplo, en el seno de un comité asesor o consultivo. Más allá de la generación de nuevos programas de actuación y de nuevas medidas legales, hace falta también una eficaz vigilancia del cumplimiento de las medidas normativas ya adoptadas.

307. La propia programación infantil, y no sólo la publicidad, debe tener estrictamente en cuenta los derechos y necesidades de los niños y niñas, destacando el derecho del niño a no ser manipulado o utilizado como producto de consumo.

308. Por otra parte, cabe destacar que en la última década se han desarrollado grandes esfuerzos en toda España para acercar la información sobre temas de consumo a todos los ciudadanos. Baste decir que en la actualidad existen 698 oficinas municipales de información al consumidor (OMIC) y 7 asociaciones de consumidores de ámbito nacional, sin contar aquellas otras que por su implantación a nivel autonómico, provincial o local, no se contabilizan por estar integradas en su mayoría en las anteriores, lo cual pone de manifiesto la proximidad a la casi totalidad de la población española de centros cercanos de información o reclamación respecto a problemas de consumo.

309. Para paliar el problema de información en las zonas semiurbanas y rurales, algunos organismos locales, como es el caso de la Diputación Provincial de Sevilla, en colaboración con la Junta de Andalucía y el Instituto Nacional de Consumo, han creado oficinas móviles de información al consumidor.

310. Es de destacar, como medida inmediata para garantizar la salud o seguridad de la infancia, la existencia de un sistema de intercambio rápido de información, mediante el cual se puede suspender la comercialización de un producto detectado en algunos de los países comunitarios que no se atenga a las condiciones de calidad permitidas o que pueda suponer riesgo para la salud.

## VIII. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCION

### A. Niños refugiados

311. España tiene publicada una ley específica para el reconocimiento y ejercicio del derecho de asilo y refugio. La condición de asilado se concede por extensión a los familiares y en concreto a los hijos menores de edad. En cuanto a la edad para solicitar asilo o refugio, la Ley 5/1984, de 28 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, no hace mención de los menores de edad, por lo que, en principio, debe entenderse que únicamente son los mayores de edad quienes pueden presentar la solicitud. No obstante, y en el supuesto de que aparezca un menor extranjero en territorio nacional, las autoridades administrativas, en la práctica, permiten que éste solicite dicho reconocimiento, dando parte a las autoridades competentes en materia de protección de menores que, en su caso, podrán apreciar la situación de desamparo de dicho menor y asumir la tutela sobre él.

312. Los datos disponibles actualmente, referidos a ocho meses del año 1992 reflejan un total de 278 menores de 18 años, en algunos casos solos, pero mayoritariamente acompañados, que solicitaron asilo o refugio en España (véase cuadro 54).

### B. Niños afectados por conflictos armados: recuperación física y psicológica y reinserción social

313. España no se ha visto involucrada directamente en conflictos armados desde 1939, por lo que no dispone de normas de este tipo. Ya hemos hecho hincapié en el apartado II de la clara postura española para evitar que los menores de 18 años intervengan en estos conflictos.

314. Complementariamente, debe señalarse que en el programa de acogida de personas desplazadas del territorio de la antigua Yugoslavia en España, originada con ocasión del conflicto de aquel territorio, se han elaborado y aplicado criterios que han atendido con especial atención los aspectos psicológicos de los niños que, en todo caso, han sido acogidos con algún familiar acompañante. En dicho programa participan fundamentalmente dos organizaciones no gubernamentales (Comisión Española de Ayuda al Refugiado - C.E.A.R.- y Movimiento para la Paz, el Desarme y la Libertad -M.P.D.L.), administraciones locales, 13 comunidades autónomas, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Asuntos Sociales.

315. Los objetivos del Programa son:

a) a corto plazo:

desarrollar protocolos de actuación para futuras y eventuales situaciones de acogimiento;

darles alojamiento;

facilitarles un apoyo económico, social y educativo;

dotarles de asistencia sanitaria;

facilitar el acceso al conocimiento del idioma;

b) a largo plazo:

favorecer el retorno a su país siempre que las condiciones sean propicias;

intentar la prolongación de los proyectos, por lo menos, a un año;

estudiar, individualizadamente, la solicitud del estatuto de refugiados, en unos casos, y la exención del visado para solicitar el permiso de residencia y trabajo en otros;

favorecer el reagrupamiento familiar;

facilitar la comunicación con su país de origen;

favorecer la adaptación social.

316. Las personas acogidas al finalizar 1992 eran 1.353, de las cuales 718 eran menores de 18 años (véase cuadro 55).

317. Los órganos creados para la coordinación de este programa son:

- a) Una comisión interministerial, formada por representantes del Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección General de Asuntos Consulares y Oficina de Derechos Humanos), y Ministerio de Asuntos Sociales (Instituto Nacional de Servicios Sociales -INSERSO-; y Dirección General de Protección Jurídica del Menor -D.G.P.J.M.-). Sus funciones consisten en tomar decisiones respecto a la situación legal de las personas desplazadas, reagrupamientos familiares y temas puntuales, como puede ser la asistencia sanitaria. Se ocupa también de la coordinación del programa público de acogida para ex prisioneros de guerra.
- b) Mesa de coordinación integrada por C.E.A.R. y M.P.D.L., la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y el INSERSO y la D.G.P.J.M. (por el Ministerio de Asuntos Sociales). Se ocupa del seguimiento del programa, decidir sobre cuestiones que se vayan presentando y elevar propuestas a la Comisión Interministerial sobre el futuro de las personas desplazadas, status legal, reagrupamientos familiares, etc.
- c) Comisión Técnica de Seguimiento integrada por la Mesa de Coordinación, la Oficina de Coordinación y un representante por cada comunidad autónoma que participa en los distintos proyectos.

- d) Oficina de Coordinación e Información situada en la D.G.P.J.M. e integrada por una funcionaria responsable y una persona voluntaria de las organizaciones no gubernamentales. Se responsabiliza de la evaluación, seguimiento y sistematización de todo el programa, de los informes del seguimiento y de la gestión puntual de los temas que se presenten. Convoca a la Mesa de Coordinación y eleva propuestas a dicha Mesa. Junto con las organizaciones no gubernamentales, visita los proyectos y recoge los casos de retorno, reagrupamiento, búsqueda de personas, correspondencia, etc....

C. Administración de justicia juvenil y medidas

318. La Ley Orgánica 4/1992 ya citada en el apartado I.B., ha sido elaborada recogiendo los derechos reconocidos en la Convención y las recomendaciones de otros textos internacionales, como las Reglas Beijing (Reglas mínimas de la Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33 de 29 de noviembre de 1985), que se aplica a los menores comprendidos entre los 12 y los 16 años.

319. Además de esto, la Ley 4/1992 introduce el principio de oportunidad a lo largo del procedimiento:

- a) Así, cuando llega a conocimiento del fiscal la realización de un hecho delictivo cometido por un menor, tiene la facultad de incoar o no expediente a dicho menor.
- b) El juez de menores, atendiendo a la poca gravedad de los hechos, a las condiciones o circunstancias del menor, a que no se hubiere empleado violencia o intimidación, o que el menor haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado a la víctima, y siempre que lo solicite el fiscal, puede archivar el expediente. En otro caso, el Juez convoca a una comparecencia.
- c) Asimismo, y a la vista de dicha comparecencia, o posteriormente, cuando el fiscal presente el escrito de alegaciones, el juez puede acordar la remisión del menor a las administraciones competentes en materia de menores para que adopten las medidas educativas que estimen oportunas.

320. Por otra parte, esta Ley incluye, en dos momentos, la posibilidad de reparar el daño. La primera de ellas es la citada anteriormente y la segunda está vinculada a la suspensión del fallo, ya que el juez suspende éste cuando, de común acuerdo, el menor, debidamente asistido, y los perjudicados, acepten una propuesta de reparación extrajudicial.

321. El catálogo de medidas establecido es el siguiente:

amonestación o internamiento por tiempo de uno o tres fines de semana;

libertad vigilada;

acogimiento por otra persona o núcleo familiar;

privación del derecho a conducir ciclomotores o vehículos de motor;

prestación de servicios en beneficio de la comunidad;

tratamiento ambulatorio o ingreso en un centro de carácter terapéutico;

ingreso en un centro en régimen abierto, semiabierto o cerrado;

Asimismo, dicha Ley establece, como duración máxima de las medidas, la de dos años.

322. Estas medidas son impuestas por los jueces de menores que, además de pertenecer a la carrera judicial, como el resto de los jueces, realicen un curso de especialización en el que adquieren conocimientos de psicología, sociología y otras disciplinas no jurídicas, además de realizar prácticas. Los juzgados de menores fueron creados en 1985 como órganos judiciales especializados, dentro del sistema ordinario de juzgados, previendo la Ley de Demarcación y Planta Judicial, de 28 de diciembre de 1988, la creación de 70 juzgados de esta naturaleza.

323. Como ya se ha apuntado en el apartado 2, entre los 16 y 18 años se tiene plena responsabilidad criminal con atenuante.

324. En 1992 el número de menores detenidos por la policía ascendió a 6.777 (5.835 hombres y 942 mujeres), de los cuales 925 lo fueron en diversas ocasiones por ser reincidentes (véase cuadro 56).

325. Los datos judiciales disponibles más recientemente muestran que, a lo largo de 1989, los jueces de menores abrieron o reabrieron 16.817 expedientes a menores por delitos o faltas. Junto con los acumulados del año anterior resolvieron un total de 17.797. Sólo una parte muy pequeña de estos casos fueron objeto de medidas de internamiento (véase cuadro 57).

326. Según datos del Defensor del Pueblo, a 31 de diciembre de 1989 había en España 847 menores en centros de reforma para infractores de los cuales sólo 46 eran chicas. Del total, 65 estaban en centros cerrados especiales, por haber cometido delitos muy graves. Casi todos los centros de este tipo en España son públicos, estando sólo 61 menores en centros de titularidad privada, bajo tutela pública (véanse cuadros 58 a 60).

#### D. Imposición de pena capital y prisión perpetua

327. La Constitución española prohíbe la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes. Asimismo, prohíbe la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra. La prisión perpetua está prohibida por el Código Penal, estableciéndose la duración de la pena máxima en 30 años para adultos. En el caso de los menores de 16 años, como ya se ha comentado, ninguna medida podrá tener una duración superior a los dos años.

E. Recuperación física y psicológica y reinserción social

328. La Ley de Integración Social de los Minusválidos, de 7 de abril de 1982, determina que es obligación del Estado la prevención, los cuidados médicos y psicológicos, la rehabilitación adecuada, la educación, la orientación, la integración laboral, la garantía de unos derechos económicos, jurídicos, sociales mínimos y la seguridad social para las personas disminuidas.

329. Las comunidades autónomas, que son las administraciones públicas que tienen la competencia de planificación de los servicios sociales en su territorio, disponen de mecanismos para la atención y promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia, especialmente en los casos en que el entorno social y familiar tengan un alto riesgo social, prestando ayuda a individuos y favoreciendo soluciones de reinserción social en el medio normal de vida, y evitando situaciones de marginación. En este ámbito colaboran diversas organizaciones no gubernamentales, entre las que debe destacarse, por su especialización e implantación, la Organización Nacional de Ciegos de España (O.N.C.E.).

330. Algunas de las medidas generales de reinserción para las personas con minusvalías o enfermedades graves han sido apuntadas en el apartado VI.C.

331. Todo lo anterior está en relación con la aplicación del derecho constitucional a la no discriminación, citado en el apartado III.A de este informe, en donde también se han citado otras medidas preventivas e interventivas ante situaciones de desigualdad social.

332. Como ya se ha comentado, dentro del sistema escolar disponemos de un importante conjunto de recursos orientados a garantizar la no discriminación, la recuperación y la reinserción social, conforme a lo detallado en el apartado VII.A.

333. Finalmente, habría que señalar que distintas administraciones públicas españolas han puesto en marcha los últimos años servicios y programas para la recuperación y reinserción de personas afectadas por problemas específicos, que incluyen menores de 18 años. Quizás los que más se han implantado son los de ayuda a toxicómanos, pero también cabe citar los de ayuda a víctimas de delitos, a los afectados por catástrofes y otros.

F. Explotación económica, incluido el trabajo infantil

334. El Código Penal castiga a aquellos individuos que exploten sexualmente a los menores de edad, bien sea directamente o bien a través de su utilización en la prostitución o en la pornografía.

335. En cuanto al trabajo infantil, dentro de la legislación española, el Estatuto de los Trabajadores fija la edad laboral en 16 años, estando prohibido el trabajo de los niños por debajo de dicha edad. Únicamente está prevista la intervención de niños en espectáculos públicos para casos excepcionales y previa autorización de la autoridad laboral, siempre que no

suponga peligro para su salud física ni para su formación profesional y humana.

336. Los trabajadores cuyas edades estén comprometidas entre 16 y 18 años no pueden realizar trabajos nocturnos ni actividades insalubres, penosas, nocivas o peligrosas (Decreto N° 26 de julio de 1957). Tampoco pueden realizar horas extraordinarias, ni trabajos nocturnos (artículos 6.2 y 6.3 del Estatuto de los Trabajadores).

337. Los últimos años en España se ha extremado el control sobre el absentismo escolar al tiempo que se ha intensificado la inspección de trabajo de menores de 18 años. El número de actuaciones pasó de 880 expedientes en 1991 a 1.524 en 1992, siendo las infracciones comprobadas de 415 y 327 respectivamente (véase cuadro 61). El fraude más difícil de detectar resulta ser el de las pequeñas empresas familiares.

338. Entre los menores extranjeros que residen en nuestro país, un total de 976 (637 hombres y 339 mujeres) que tienen 16 ó 17 años, es decir, que están en edad de poder trabajar legalmente en España, tenían un permiso de trabajo en vigor al 31 de diciembre de 1991 (véase cuadro 62).

339. Las comunidades autónomas que más menores trabajadores tenían eran Madrid, con 302 (143 hombres y 159 mujeres) y Cataluña, con 152 (119 hombres y 33 mujeres). Del conjunto, sólo 19 trabajaban por cuenta propia, haciendo los restantes 957 por cuenta ajena. Una gran mayoría (627) trabajaban en el sector servicios, mientras que 145 lo hacían en la industria, 101 en la construcción y 87 en el sector agrario.

#### G. Uso indebido de estupefacientes

340. El Código Penal castiga el tráfico ilegal de drogas, agravando las penas cuando se faciliten a menores de edad o se introduzcan o difundan en centros docentes y cuando el culpable fuere autoridad, facultativo, funcionario público, trabajador social, docente o educador.

341. Con todo, en la encuesta sobre los escolares y la salud de 1990 se observa que en 8° curso de educación general básica (E.G.B.) un 6% de los chicos y un 3% de las chicas ya había probado alguna vez cannabis, mientras que en 2° curso de formación profesional (F.P.) ya lo habían hecho un 32% de los chicos y un 20% de las chicas (véase cuadro 63). En algunos grupos marginales de grandes ciudades se han detectado, por parte de los educadores sociales de la red básica de servicios sociales o por parte de la policía local, consumos temporales de sustancias inhalables. Estas evidencias han hecho que se dé mayor importancia al desarrollo de programas de educación para la salud en la escuela, esfuerzo en el que están colaborando intensamente las distintas administraciones públicas españolas implicadas.

342. El Plan Nacional sobre Drogas, apuntado en el apartado VI.A es el mecanismo de mayor alcance desplegado en España para la coordinación de todos los recursos existentes, especialmente en pro de la prevención.

#### H. Explotación y abusos sexuales

343. Además de castigar la prostitución, la corrupción, la violación y los abusos sexuales a menores, debe señalarse que el Código Penal agrava las penas cuando los culpables sean los padres, ascendientes, tutores o maestros, pudiendo privar los tribunales a los padres y a los tutores de sus funciones parentales o tutelares.

344. Los abusos sexuales tienen la consideración de malos tratos a efectos administrativos, por lo que quedan integrados en todos los objetivos y actuaciones de los programas descritos en el apartado V.B.4.

345. Una iniciativa importante por parte del Ministerio del Interior, a lo largo de los últimos años, ha sido la creación e implantación de los GRUME (Grupos de Menores) en el cuerpo de la policía nacional. Su existencia es un hecho ya en 13 grandes áreas metropolitanas (Barcelona, Bilbao, Granada, Jaén, Madrid, Málaga, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Pamplona, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Valencia, Zaragoza). Sus competencias se refieren tanto a la atención y traslado de menores infractores, como a los delitos cometidos contra menores. Su papel, al tratarse de un cuerpo especializado, resulta especialmente importante en la detección y persecución de delitos contra la libertad sexual de los menores, en los que han tenido actuaciones destacables.

#### I. Venta, trata y secuestro

346. El Código Penal español castiga la venta y trata de niños, calificando como delitos la suposición de parto, la sustitución de un niño por otro y la usurpación de estado civil. Además, el proyecto de Código Penal que actualmente se está tramitando en el Parlamento, incluye un nuevo tipo de delito, que se ajusta exactamente a lo previsto por la Convención, y es el tráfico de niños con fines de adopción y mediante precio.

347. Asimismo, el Código Penal contempla la sustracción de menores distinguiendo dos tipos de conductas bajo este enunciado:

- a) la sustracción del menor de 7 años;
- b) la inducción al abandono de su hogar al menor de edad mayor de 7 años.

#### J. Niños pertenecientes a minorías

348. En España, la minoría más destacable es la de la población gitana, teniendo establecido el Gobierno, desde 1985, el Programa de Desarrollo Gitano. Los objetivos generales del Programa son:

- a) mejorar las condiciones de vida de los gitanos y gitanas españoles, hasta situarles en niveles de igualdad con el resto de los ciudadanos;

- b) facilitar su inserción social a través del acceso a las redes normalizadas de protección social;
- c) propiciar una mejor convivencia entre todos los ciudadanos, fomentando el respeto de la cultura gitana;
- d) establecer cauces de participación de los gitanos en los temas que les afectan.

349. Las líneas de actuación en torno a las cuales se viene trabajando son las siguientes:

- a) la coordinación con otros departamentos ministeriales y con los Centros Directivos del Ministerio de Asuntos Sociales;
- b) la colaboración con las comunidades autónomas y, a través de ellas, con las corporaciones locales;
- c) la cooperación financiera y técnica con las asociaciones e instituciones privadas sin fin de lucro, integradas por gitanos o promotoras de programas en favor de su desarrollo;
- d) la colaboración con los organismos internacionales.

350. La colaboración con las comunidades autónomas conlleva una cofinanciación de proyectos para los que el Ministerio de Asuntos Sociales contribuye con un 60% y las comunidades autónomas con un 40%. En 1991 el presupuesto del Ministerio de Asuntos Sociales para este fin fue de 500 millones de pesetas y en 1992 de 525 millones. La financiación a las organizaciones no gubernamentales ascendió a 203.950.000 pesetas en 1991 y a 247 millones en 1992.

351. En 1990 se constituyó la Comisión Consultiva de las Asociaciones Gitanas con ámbito estatal.

352. Por otra parte, y como ya se ha comentado, España, en los últimos años, ha pasado de ser un país de emigración a un país de inmigración, notándose especialmente a partir de 1973. Dentro de la nueva oleada de inmigrantes extranjeros, y a pesar de que España no es uno de los países de la Comunidad Europea con más altas tasas de inmigración, es previsible que otras minorías vayan adquiriendo cada vez mayor relevancia en la sociedad española. Sin ninguna duda que las posibles actitudes de rechazo (racismo y xenofobia) deberán ser objeto de mayor atención en un futuro próximo.

353. La legislación básica que configura el marco normativo español en relación con la inmigración está compuesta de tres grupos de documentos:

- a) legislación española;
- b) tratados y convenios de organismos internacionales ratificados por España;
- c) reglamentación de la Comunidad Europea.

354. Para apoyar la integración escolar de los niños y niñas hijos de inmigrantes extranjeros se dispone en España de los distintos equipos descritos en el capítulo VII.A, así como de los recursos adscritos al Programa de Educación Compensatoria allí referido.

355. El Comité Español del UNICEF viene desarrollando algunas actividades de colaboración con la organización no gubernamental "Asociación Secretariado General Gitano" con el fin de contribuir a la educación y aceptación de los niños gitanos españoles. Cabe destacar que, además de actividades divulgativas, esta colaboración ha permitido la confección de un programa piloto de acciones en torno a un centro escolar, para la mejora de las relaciones interétnicas, centrado en cuatro componentes de trabajo:

1. la transformación de los contenidos para hacer el aprendizaje más significativo;
2. el aprendizaje cooperativo;
3. adaptación del método de la discusión moral para los primeros cursos de escolaridad en situaciones de conflicto social.
4. entrenamiento en expectativas.

356. Finalmente, es importante señalar que el Ministerio ha apoyado decididamente una amplia campaña para combatir el racismo en España titulada "Democracia es igualdad" y promovida por nueve grandes organizaciones no gubernamentales y dos centrales sindicales, que se ha desarrollado en todos los medios de comunicación y publicitarios, con apoyo de material impreso, en enero de 1993.

-----