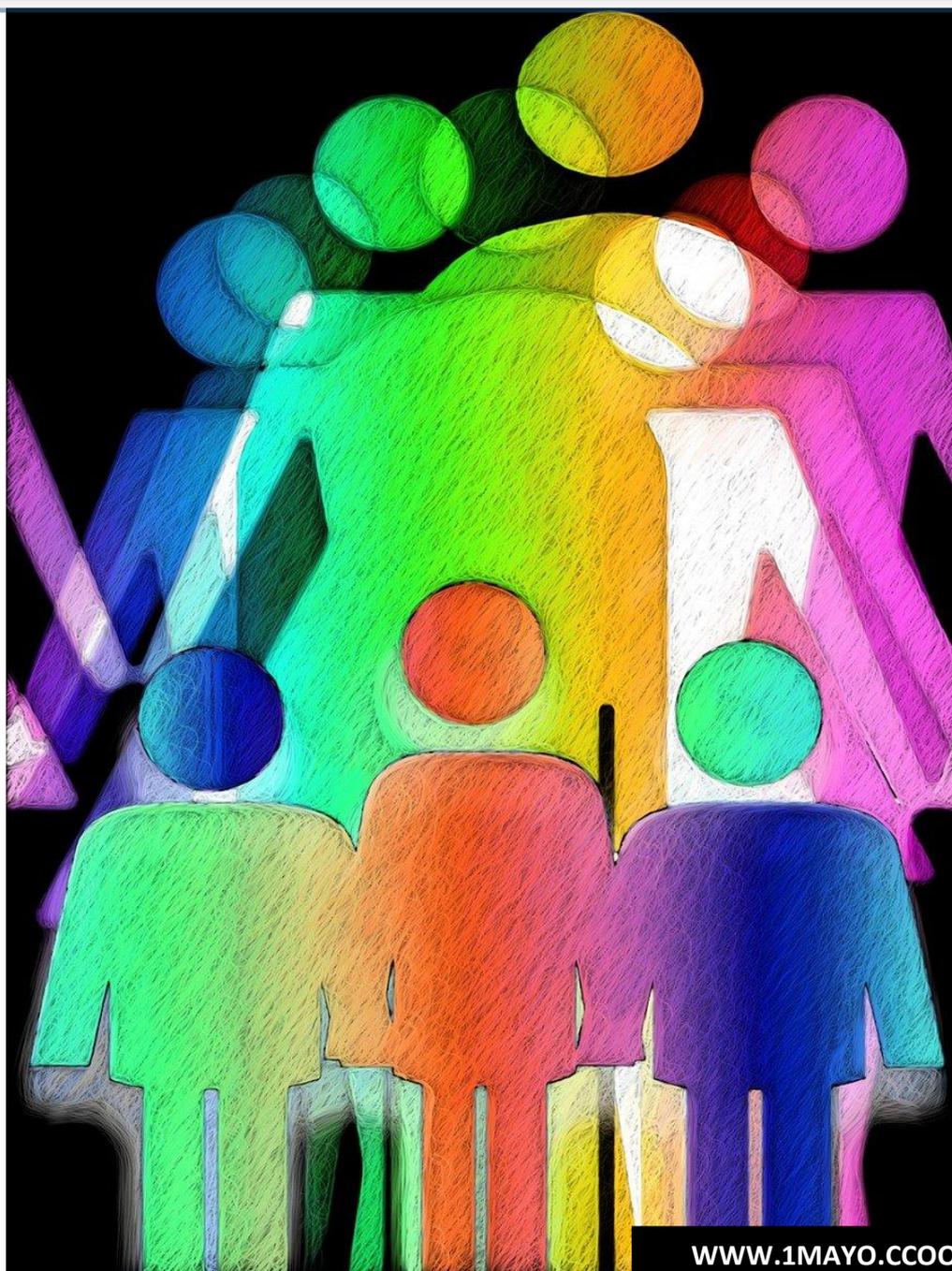


FUNDACIÓN 1 DE MAYO

# Informes

174 – JULIO 2024

**En defensa de los Derechos Humanos  
de la infancia**



[WWW.1MAYO.CCOO.ES](http://WWW.1MAYO.CCOO.ES)



**EN DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DE LA INFANCIA**



## **LA SALUD LABORAL EN LA EDUCACIÓN**

### **Autoría**

Clara Burriel Pérez, Isabel González Rodríguez, Arkaitz Gorritxo López, Javier Guzmán, María Jesús Mancebón Torrubia, Adriana Negueruela Macías, Rubén Pérez Correa, Adriano Villar Aldonza

### **Coordinador**

Pablo García de Vicuña Peñafiel

FUNDACIÓN 1º DE MAYO  
Instituto de Estudios Educativos y Sindicales  
C/ Longares, 6. 28022 Madrid  
Tel.: 91 364 06 01  
1mayo@1mayo.ccoo.es  
www.1mayo.ccoo.es

COLECCIÓN INFORMES - NÚMERO 174

DL: M-28545-2023

ISSN: 1989-4473

© Madrid, JULIO 2024

## ÍNDICE

<a href="#"><u>Autorías</u></a> .....	5
<a href="#"><u>El porqué del informe</u></a> .....	7
<i>Pablo García de Vicuña Peñafiel, director del IEES</i>	
<a href="#"><u>Prólogo</u></a> .....	9
<i>Rubén Pérez Correa</i>	
<a href="#"><u>1. El estado de la infancia en la UE: retos e impacto de la Estrategia europea de los derechos de la infancia</u></a> .....	13
<i>Adriana Negueruela Macías</i>	
<a href="#"><u>2. La especialización de la justicia en el marco de la Estrategia de la UE sobre los derechos del niño</u></a> .....	25
<i>Clara Burriel Pérez</i>	
<a href="#"><u>3. Una ley para la infancia en Euskadi</u></a> .....	39
<i>Isabel González y Arkaitz Gorritxo</i>	
<a href="#"><u>4. Sin defensa ante la alimentación que enferma</u></a> .....	45
<i>Javier Guzmán</i>	
<a href="#"><u>5. La educación infantil de Primer Ciclo, una etapa en proceso de construcción</u></a> .....	51
<i>Adriano Villar Aldonza y María Jesús Mancebón Torrubia</i>	



## **Autorías**

### **Clara Burriel Pérez**

Especialista en el área de protección frente a la violencia en Save the Children. Criminóloga, complementó sus estudios con un máster en Derechos Humanos y un curso especializado en Derecho Penal Internacional. Ha trabajado como consultora en la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ADNUDH), en apoyo del Relator Especial para los derechos humanos de los migrantes, y como colaboradora externa para la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Su experiencia en Naciones Unidas incluye también colaboraciones con el Comité de los Derechos del Niño y con diversos mandatos de los Procedimientos Especiales, entre ellos la Relatora Especial sobre la venta y la explotación sexual de niños.

### **Isabel González Rodríguez**

Parlamentaria de Elkarrekin Podemos en la XII Legislatura en el Parlamento Vasco. Bibliotecaria, madre y defensora de los servicios públicos, especialmente de los derechos de la infancia y la adolescencia a la educación, la cultura y a una alimentación saludable. Impulsora de proyectos interbibliotecarios para abordar temas como el bullying, la muerte, los abusos sexuales o las desigualdades de género desde la literatura infantil. Parte del grupo promotor de Ermua Ciudad Educadora que fomenta la participación y corresponsabilidad de la infancia en las políticas locales. Miembro de la Ponencia de Abusos Sexuales en la Infancia y de la Comisión de Políticas Sociales donde se ha tramitado la Ley de Infancia en el Parlamento Vasco.

### **Arkaitz Gorritxo López**

Afiliado al sindicato CCOO Euskadi, abogado, sexólogo, agente de igualdad de oportunidades, con 20 años de experiencia en cooperación internacional, igualdad y nuevas masculinidades, ha sido asesor para Elkarrekin Podemos IU en la XVII legislatura en el Parlamento Vasco, en materia de políticas sociales, feminismos, migraciones y derechos humanos, y ha participado en la negociación de la Ley vasca de Infancia y Adolescencia.

### **Javier Guzmán Carrillo**

Licenciado en Ciencias Políticas y en Sociología, Master en Cooperación Internacional, en Consultoría Estratégica y de organizaciones y en Marketing y Comunicación. Especialista en políticas agroalimentarias. Actualmente es director de Justicia Alimentaria, anteriormente fue director regional para África Austral e India en Intermón-OXFAM y director de cooperación internacional en Creu Roja Catalunya. Miembro de la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y Nutrición. Participó en las juntas directivas de la Plataforma Rural y de Agorans Nord-Sud, promotor y miembro de la Alianza por la Salud Alimentaria.

Autor de numerosos artículos y publicaciones, colaborador en varios medios de comunicación y docente en varios cursos de máster y post-grado universitarios

### **María Jesús Mancebón Torrubia**

Catedrática de Economía Aplicada en el departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza. Su trayectoria investigadora se ha concentrado en la medición de la eficiencia de las organizaciones públicas, en la evaluación y descomposición de la productividad de los países y, especialmente, en el ámbito de la Economía de la Educación. Dispone de más de cincuenta publicaciones, la mayoría en revistas indexadas en la Web of Science y/o SCOPUS. Es además una asidua participante en diversos congresos nacionales e internacionales y ha realizado varias estancias en universidades británicas y norteamericanas.

### **Adriana Negueruela Macías**

Especialista en políticas de infancia en UNICEF España, Adriana es licenciada en Periodismo y ha cursado estudios de Máster en Comunicación Política e Institucional, Unión Europea y Derechos de la Infancia. Comenzó su carrera profesional trabajando en equipos de comunicación del sector del entretenimiento (The Walt Disney Company y Activision Blizzard) y desde 2011 trabaja en el tercer sector primero en la ONG Helsinki España y desde 2017 en UNICEF.

### **Rubén Pérez Correa**

Licenciado en Historia (2000) por la Universidad de Santiago de Compostela, con Curso de Adaptación Pedagógica por la misma Universidad (2000). Ligada a su actividad laboral, ha completado formación complementaria en Logística y Producción, Sistemas de Gestión de ISO 9001 e ISO 14001. Desde el año 2000 y hasta la fecha, ha desempeñado su actividad laboral ejerciendo diversos cargos en una empresa viguesa de servicios informáticos. Así, entre los años 2000 y 20014, fue responsable de logística, hasta 2018, responsable de gestión de calidad y medio ambiente y en la actualidad, responsable de sostenibilidad y políticas ASG y RSC. Esta actividad laboral ha sido compaginada con diferentes responsabilidades y cargos sindicales y políticos. Entre los años 2005 y 2010, fue delegado sindical de CCOO en su empresa y en ese intervalo de tiempo también fue miembro de la Ejecutiva Comarcal de Vigo de la Federación del Metal de CCOO. Entre 2013 y 2017 fue secretario de organización de Esquerda Unida de Galicia. Durante las dos últimas legislaturas municipales, entre 2015 y 2023, ejerció como portavoz del Grupo Municipal de Marea de Vigo en el Concello de Vigo. Desde el año 2021 y en la actualidad, ejerce como responsable de política municipal de Izquierda Unida Federal. Es, además secretario de Estado del Ministerio de Juventud e Infancia.

### **Adriano Villar Aldonza**

Doctor por la Universidad de Zaragoza desde 2023 tras defender su tesis titulada: *Tres ensayos sobre la Economía de la Educación Infantil*. Actualmente trabaja como profesor en la Universidad de La Rioja en el departamento de Economía Aplicada. Su línea de investigación se ha centrado en la evaluación de políticas públicas -educación infantil y programas de refuerzo- y en el análisis de cuestiones relacionadas con la educación -estilos de enseñanza y educación financiera-. Además, colabora en la redacción de informes de coyuntura como la *Revista de Economía Riojana* o el informe que anualmente edita el Consejo Económico y Social de Aragón.

## EL PORQUÉ DE ESTE INFORME

Pablo García de Vicuña Peñafiel

Director IEES

“Siempre hay un momento en la infancia cuando la puerta se abre y deja entrar al futuro”

(Graham Greene)

Cualquier sociedad tiene la certeza de que la infancia representa no solo el futuro, sino la continuidad de sus costumbres, relaciones y emociones vitales de ese grupo humano. Es por ello que, siendo una fase de la vida en la vida de las personas, la realidad nos demuestra machaconamente la escasa importancia que, en demasiadas ocasiones, damos a esta etapa. No hay más que seguir las informaciones diarias para conocer la falta de entornos seguros y acogedores que ofrecemos a la infancia: niñas y niños acosados por la violencia, la discriminación y la violación continua de sus derechos fundamentales.

Así surgen los diversos intentos de protección a través de organismos internacionales, como Naciones Unidas, que el 20 de noviembre de 1989 acordaba la Convención sobre los Derechos del Niño, donde a partir de 54 artículos y dos protocolos (sobre su participación en conflictos armados y sobre la venta, prostitución y utilización en la pornografía) se dicta la primera normativa de protección a la vulneración de los derechos de la infancia. EEUU sigue siendo, en la actualidad, el único país que no la ha ratificado.

Sin embargo, no es suficiente. Seguía habiendo zonas oscuras, espacios sin atención donde la vulneración de los derechos de la infancia era moneda corriente, con ejemplos evidentes recientes en los conflictos de Ucrania y Gaza.

En 2021, la Comisión Europea publicó la nueva *Estrategia sobre los derechos de la Infancia*, tras una consulta ciudadana y encuesta a más de 10.000 niños y niñas. Las principales áreas temáticas que se trataron fueron: el niño, agente del cambio en la vida democrática, aprovechamiento de su potencial independientemente de su origen social, derecho a no sufrir violencia, derecho a una justicia adaptada a las y los menores y a navegar con seguridad por el entorno digital.

Como dijo Simone de Beauvoir, “¿Qué es un adulto? Un niño inflado por la edad”. Desde el Instituto de Estudios Educativos y Sindicales (IEES) no deseamos pasar de puntillas por esta realidad. De ahí que hayamos consultado con distintos especialistas para que, a través de sus opiniones, ofrezcan puntos de mayor claridad sobre el tratamiento adecuado de protección que estamos o deberíamos estar dedicando a nuestra infancia.



## PRÓLOGO

### Europa y España ante el reto de universalizar los derechos de la infancia

**Rubén Pérez Correa**

Las recientes elecciones al Parlamento Europeo y los debates en torno a ellas han vuelto a poner el foco sobre algunos de los pilares fundamentales de la UE. Entre ellos está el debate sobre los Derechos Humanos en un contexto de contingencias migratorias, de rearme del belicismo o de auge de la extrema en la mayoría de los países miembros.

El discurso de liquidación de la UE que ha enarbolado la extrema derecha impide un debate sosegado y no polarizado sobre las deficiencias de las políticas europeas, que existen, y que han sido reiteradamente debatidas en el propio Parlamento Europeo. Esto ha tenido un especial impacto en cuestiones donde se han colocado focos desde los movimientos sociales europeos, las organizaciones sindicales y una gran parte de la ciudadanía europea: los derechos humanos, los derechos laborales o la crisis ecosocial.

La polarización del discurso pro y anti UE evita que el debate sobre la regeneración de la misma sea abordado con rigor y contenido y, sobre todo, puede evitar que cuestiones tan importantes como la situación de la infancia y la adolescencia en el marco de la UE quede absolutamente relegado a un plano secundario, pese a los informes, estudios y datos que colocan los derechos de las niñas y los niños en una situación de emergencia. Esto tiene un impacto directo sobre la adopción de medidas efectivas para garantizar y cumplir con los compromisos que la propia UE dice defender.

En este nuevo contexto político será una tarea ardua colocar en el foco cuestiones centrales como los derechos de la infancia. Si bien nos hemos marcado como objetivos y criterios urgentes los que la propia Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia (año 2021) o las recomendaciones del Consejo que dieron lugar al establecimiento de la Garantía Infantil Europea, lo cierto es que su desarrollo está siendo desigual y ralentizado en cuanto a desarrollo normativo o presupuestario.

En nuestro caso, la propia creación en España del Ministerio de Juventud e Infancia responde en gran medida a esa realidad que se ha cristalizado en el marco de la UE al dotarse de más y mejores elementos que trabajen alineados con una estrategia en la que se tome el interés superior del menor con eje principal de trabajo.

Pero análogamente es necesario que exista un debate social ante la urgencia e importancia de medidas que se alineen en la defensa de los derechos humanos desde una perspectiva de infancia.

Es por ello que este informe que se promueve desde el Instituto de Estudios Educativos y Sindicales (IESS) de la Fundación 1º de Mayo de CCOO, *Estrategia europea en defensa de los derechos humanos de la infancia*, es un instrumento de análisis y reflexión sobre estos urgentes objetivos que España y el conjunto de la UE deben acometer.

La Unión Europea ha establecido en su estrategia de intervención en el ámbito de los derechos de la infancia seis objetivos temáticos que tienen una serie de actuaciones estratégicas. Es una estrategia aprobada en 2021 y que por ello ya puede y debe ser evaluada tanto por la urgencia de sus objetivos como por determinar

la situación individualizada en cada país, especialmente por los indicadores de pobreza infantil que tenemos países como España o Rumanía y que, lejos de disminuir, siguen aumentando.

El reciente informe de UNICEF *Estado de la Infancia en la Unión Europea 2024*, que la entidad presentó en febrero de este año, arroja datos muy ilustrativos de esta realidad: 1 de cada 4 niños (unos 20 millones de niños y niñas) que viven en la UE está en riesgo de pobreza o exclusión social, “lo que supone un incremento de 1,6 millones de niños desde 2019 en el principal indicador de pobreza de la UE. De esos 20 millones de niños y niñas, más de 2 millones (el 28% de la población infantil y adolescente), viven en España, país de la UE con la tasa de pobreza infantil más alta”

Como citaba UNICEF en la presentación del informe “a tan solo unos meses de que millones de ciudadanos de los 27 Estados miembros están llamados a votar en las elecciones europeas de junio, nuestro nuevo informe revela la prevalencia de los problemas a los que se enfrentan los niños que viven en países de la Unión Europea, como el aumento de la pobreza, el deterioro de la salud mental, los abusos sexuales online y la exposición a la contaminación”

Por desgracia, estos debates sobre la situación de la infancia han estado absolutamente ausentes tanto de la campaña como de las propias motivaciones de voto de los ciudadanos y de las ciudadanas de la UE.

La estrategia europea para avanzar en derechos de la infancia toma como eje vertebrador el papel de la infancia como “agente del cambio en la vida democrática”. Además de marcos propios para la participación Infantil en consultas en el contexto de la Conferencia sobre el Futuro de Europa o el Pacto por el Clima y el Pacto Verde, da un aviso para que los países miembros avancen en legislación en materia de participación infantil y juvenil. En este contexto, España tiene que sentirse interpelada a avanzar en cuestiones hasta la fecha postergadas, como el asociacionismo infantil y sus derechos o los propios consejos de participación infantil en todos los niveles de las administraciones públicas.

Desde el Ministerio de Juventud e Infancia ya hemos considerado que en esta legislatura quede modificada la legislación que impide el asociacionismo con plenos derechos para personas menores de 14 años, pese al mandato constitucional sobre el derecho de asociación que debe hacerse extensivo a la infancia y la adolescencia.

Por otro lado, nos queda un camino trascendental para la generalización de derechos en la infancia y conseguir que sean sujetos con derecho a aprovechar todo su potencial independientemente de su origen social. Más allá de las propias estrategias europeas centradas en la infancia la propia Unión Europea los estados miembros nos hemos dado un marco de compromiso de actuación como es el que radica en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre cuyos objetivos centrales está la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema.

Estos compromisos se han cristalizado en el hecho de que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión hayan proclamado en 2017 el pilar europeo de derechos sociales, cuyo principio 11 establece que los niños y niñas tienen derecho a ser protegidos de la pobreza con medidas específicas para mejorar la igualdad de oportunidades. Para la plena aplicación del pilar europeo de derechos sociales, en 2020 se han dotado los países de la UE del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, cuyo tercer objetivo persigue reducir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE en al menos 15 millones hasta 2030, de las que al menos 5 millones deben ser personas menores de edad.

En estos momentos España se encuentra en proceso de desarrollo de la Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea y que se enmarca dentro de las anteriormente citadas Estrategia Europea para los Derechos de la Infancia 2021 – 2024 y del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Este ambicioso despliegue de medidas quiere garantizar el acceso de niños y niñas vulnerables a los servicios clave para su desarrollo y que deben ser gratuitos y desarrollarse en igualdad: educación, cuidados y alimentación suficiente y saludable.

Entre los derechos del ámbito de la salud cobra especial relevancia la salud mental. Estamos en una UE donde viven 11 millones de menores con problemas de salud mental, especialmente adolescentes, pero con incrementos notables en la población infantil.

Los objetivos que se marcan los países de la UE son dispares y ambiciosos, pero es el Estado español el que debe realizar más esfuerzos por los indicadores de pobreza y exclusión infantil detectados por lo que se ha acordado un compromiso de reducir la población infantil en riesgo de pobreza y exclusión en 713.000 niños y niñas antes del año 2030. Una ingente tarea que interpela a todas las administraciones tal y como indica el Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022 – 2030)” y que ha focalizado en fondos europeos como los incluidos Fondo Social Europeo Plus (FSE) y que deben desplegarse eficazmente en todas las administraciones para promover soluciones a través de 25 objetivos y 88 medidas que tienen que ser implementadas hasta esa fecha tope de 2030. Es determinante que la GIE se implemente de manera generalizada en las acciones institucionales de todas las administraciones, especialmente en las que, como las entidades locales, las grandes desconocedoras en la actualidad de los programas que incluye en materia de desarrollo de la educación de 0 a 3 años, las políticas de acompañamiento y financiación de comedores escolares entre otras.

Igualmente, el marco europeo de derechos de los niños y niñas ha establecido una serie de medidas con el objetivo común del derecho de la infancia a no sufrir violencias. En este aspecto España se configura como un país con una legislación avanzada como la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia de la que el gobierno ha presentado ya la propuesta de primera evaluación de la implantación de esta desde su implantación. La estrategia europea plantea ir en la misma línea estableciendo sistemas integrados de protección de menores y reforzando los elementos de radicación de las violencias en el ámbito escolar. Todo esto enmarcado en un contexto de insuficiente desarrollo de políticas que el propio Consejo de Europa en su Estrategia para los derechos de los niños y las niñas (2016-2021) reconoce: “A pesar de los grandes progresos realizados al hacer frente a la violencia contra los niños, los avances siguen siendo demasiado lentos y fragmentados. El riesgo de violencia contra los niños, en especial las niñas, continúa estando presente en cada entorno, incluido el entorno digital, y en los lugares en que los niños deberían estar más seguros en las escuelas, en todas las estructuras de acogida, en las instituciones judiciales, durante las actividades de ocio, en los deportes y en el hogar. Los progresos se ven obstaculizados por una inversión insuficiente en la prevención de la violencia, por unas políticas nacionales fragmentadas y mal aplicadas, por la escasez de datos e investigaciones, y por una atención insuficiente a mecanismos de asesoramiento, notificación, recuperación y reintegración adecuados a las necesidades de los niños”

La Unión Europea ha establecido también en su estrategia de intervención en el ámbito de los derechos de la infancia el derecho de los niños a una justicia adaptada ellos y ellas, bien sea como testigos, sospechosos, acusados de haber cometido un delito o parte en cualquier procedimiento judicial.

Este contexto de adaptación del sistema judicial a la realidad de la infancia y la adolescencia sigue siendo hoy en día una meta compleja y pese a las recomendaciones de la Comisión Europea y del propio Consejo de Europa para la formación judicial especializada y de elementos alternativos como la mediación, escasos avances se han conseguido en este marco. Bien es cierto que algunas comunidades y el propio Ministerio de Juventud e Infancia a través de la Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia han promovido en fechas recientes la implantación del modelo Barnahus (Casa de los niños y las niñas en islandés) en nuestro país, que viene siendo un modelo judicial de atención integral donde todos los profesionales que intervienen en casos judiciales que implican a menores se coordinan y desempeñan sus funciones en una misma unidad judicial con el objetivo de facilitar la participación de la infancia en el sistema judicial y evitar la revictimización.

El quinto eje se configura sobre un aspecto en el que España está siendo puntera en su legislación: los entornos digitales y su interacción con los y las menores. Con la reciente aprobación del Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales en el Consejo de Ministros y Ministras, se abre un profundo debate como país sobre cómo están actuando los avances sociales y tecnológicos que la digitalización plantea en cuanto a oportunidades de mejoras pero, especialmente, en su faceta de impacto y afectación sobre los derechos y desarrollo integral de la infancia.

Análogamente desde el Ministerio de Juventud e Infancia se ha creado un Comité de personas expertas para la creación de entornos digitales seguros para la infancia, formado por 50 miembros, y que han elaborado en paralelo un informe integral que analiza buenas prácticas y desarrolla recomendaciones, medidas y actuaciones con el objetivo de generar entornos digitales seguros, que contribuyan al desarrollo integral de la infancia y adolescencia.

Por último, la Estrategia Europea no se olvida de la dimensión internacional de los derechos de los niños y las niñas. Y lo hace con una perspectiva basada en los elementos fundamentales de los Derechos Humanos: la universalización de los derechos de niños y niñas, su derecho a la protección internacional, o su derecho a la escolarización independientemente de su estatus migratorio.

En definitiva, la UE ha definido una serie de aspectos centrales que han de desenvolverse en cuanto a políticas de derechos de los niños y de las niñas, pero son tantos los retos que esta estrategia tiene que ir acompañada de profundos debates sociales, de recursos económicos adecuados y de una continua evaluación de la eficacia de las políticas desarrolladas. España tiene una serie de compromisos con los derechos de niños, niñas y adolescentes. Así lo institucionalizan las sucesivas ratificaciones de acuerdos internacionales entre los que se destaca la propia Convención sobre los Derechos del Niño, así como la sucesiva legislación que, en estas dos últimas legislaturas de una manera más patente, se ha ido definiendo y aprobando.

Elementos de análisis como este propio informe que nos brinda el Instituto de Estudios Educativos y Sindicales (IESS) de la Fundación 1º de Mayo de CCOO *Estrategia europea en defensa de los Derechos Humanos de la infancia* son elementos que deben ayudar a evaluar estas políticas públicas, a corregir las que se muestren ineficaces y a arbitrar nuevas que sean parte de la lucha por conseguir una UE que cuide a la infancia independientemente de las coyunturas económicas, políticas o sociales. Si esto no se produce es imposible hablar de un desarrollo social de la propia Unión Europea o de ella como un proyecto de universalización de derechos.

# 1

## EL ESTADO DE LA INFANCIA EN LA UNIÓN EUROPEA: ANALIZAMOS LOS RETOS Y EL IMPACTO DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE DERECHOS DE INFANCIA

*Adriana Negueruela*

### Foreword

Durante las tres últimas décadas, desde la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), el mundo ha conseguido avances históricos para el bienestar de la infancia. De entre todas las regiones, la Unión Europea (UE), ha desempeñado un papel clave en la consecución de estos progresos, avanzando en la consecución de derechos tanto en sus Estados miembros, como en su acción exterior. Sin embargo, si analizamos detalladamente estos progresos observamos que, en muchos sentidos, la Convención sobre los Derechos del Niño se encuentra en una encrucijada. La pobreza, la desigualdad o la discriminación por raza, origen o religión siguen negando a millones de niños, niñas y adolescentes sus derechos.

Al mismo tiempo, la infancia se enfrenta a nuevas y alarmantes amenazas para su supervivencia y bienestar, desde los riesgos que supone el mundo digital hasta el impacto de un clima cambiante e impredecible, pasando por el creciente cuestionamiento de los derechos de la infancia-especialmente de los niños y niñas más vulnerables-, y, sobre todo, las consecuencias sanitarias, sociales y económicas que nos dejó la pandemia de COVID-19.

En este contexto, la **estrategia europea de derechos de infancia** supone una oportunidad para situar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes de dentro y fuera de la UE, en el corazón de todas las políticas. Aglutinando instrumentos legislativos, políticos y financieros de la UE en un marco global.

En este artículo nos centraremos en analizar, desde la oportunidad de avance que proporciona la estrategia, cuatro ámbitos temáticos prioritarios para la infancia, como son la pobreza infantil, la salud mental, el cambio climático y los derechos digitales. Y lo haremos con el eje transversal de la participación infantil y adolescente como elemento integrador de su perspectiva en todas las acciones europeas.

### Introducción

De una manera u otra los derechos de la infancia han estado presentes en la política europea desde que en el año 2000 se adoptara la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, que reconoce explícitamente los derechos de la infancia en su artículo 24 de la siguiente manera:

1. “1. Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tenida en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez.
2. En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial.
3. Todo menor tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si son contrarios a sus intereses”<sup>1</sup>.

Este reconocimiento, que es jurídicamente vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 -alcanzando la misma validez jurídica que los Tratados de la UE-, se muestra, sin embargo, insuficiente a la hora de aplicar de manera transversal un enfoque adecuado de derechos de infancia en la aprobación de nuevas leyes europeas. **Por eso nace esta estrategia, ante la necesidad de abordar de manera integral la realidad de los niños de la Unión Europea y, sobre todo, de enfrentarse a los retos que marcan su día a día.**

La estrategia europea de derechos de infancia, aprobada en el año 2022 ha marcado un hito fundamental para el respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en toda la UE. En un mundo incierto es imperativo colocar el principio del interés superior del niño en el centro de las nuevas políticas europeas, tanto en aquellas que afectan a los Estados miembros, como a la acción exterior europea, y siempre en línea con el principio de subsidiariedad. Esta estrategia busca unir, bajo un enfoque integral, toda la legislación europea, tanto la nueva como la existente, y los instrumentos de financiación para mejorar el bienestar de la infancia en Europa y en todo el mundo.

UNICEF España ha trabajado, junto con el resto de las organizaciones de infancia, como *Eurochild*, *Save the Children*, *World Vision* y la *Child Fund Alliance*, para que esta estrategia sea una realidad y para garantizar que la Convención sobre los Derechos del Niño se integra de manera transversal en las políticas comunitarias, así como en las elaboradas por los diferentes Estados miembros. Durante los últimos años, la sociedad civil ha colaborado muy de cerca con la Comisión Europea en su desarrollo y adopción, con acciones tan significativas como la consulta llevada a cabo entre más de 10.000 chicos y chicas<sup>2</sup> para conocer sus opiniones y necesidades y que éstas se vieran reflejadas en el texto final de la estrategia. Algunas de las principales conclusiones de esta consulta, y que sirvieron para la elaboración de la estrategia, fueron:

- 1 de cada 5 niños y niñas se siente infeliz y ansioso por el futuro;
- 1 de cada 10 niños y niñas aseguró padecer problemas de salud mental o síntomas como depresión o ansiedad;
- 1 de cada 3 sufre discriminación o exclusión;
- El 88% de los niños, niñas y jóvenes es consciente del cambio climático.

---

<sup>1</sup> UNIÓN EUROPEA. “*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.*” [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf) 7 de diciembre de 2000.

<sup>2</sup> <https://www.eurochild.org/uploads/2021/05/Report-Our-Europe-Our-Rights-Our-Future-.pdf>

A pesar del inmenso avance que supone tener una hoja de ruta clara, a nivel de gobernanza quedan aún muchas lagunas. En la **Comisión Europea** el marco de gobernanza de los derechos de la infancia está muy fragmentado, y carece de financiación suficiente. A pesar de contar con dos Comisarios encargados de proteger y promover los derechos de la infancia en la Dirección General de Justicia y Consumidores, y una Unidad en la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, la Comisión se enfrenta a claras limitaciones debido a la escasez de recursos humanos y financieros. Además, la existencia de puntos focales sobre los derechos de la infancia en distintas Direcciones Generales, sin estructuras suficientemente equipadas para coordinación y coherencia internas, contribuye a diluir aún más la atención técnica y política que el tema requiere. En el **Parlamento Europeo** se da una circunstancia similar. A pesar de la existencia de un Coordinador de los Derechos del Niño y del Intergrupo del Parlamento Europeo sobre derechos de la infancia, la ausencia de un Comité legislativo permanente limita el debate parlamentario. Por su parte, el **Consejo** carece de una estructura específica para abordar cuestiones relacionadas con los derechos de la infancia.

Este artículo se va a centrar en analizar el estado de la infancia en la UE y cómo la estrategia europea de derechos de infancia juega un papel clave a la hora de afrontar los retos a los que se enfrentan niños, niñas y adolescentes en Europa a través de cuatro áreas claves para su bienestar, como son la pobreza infantil, la salud mental, los derechos digitales y el cambio climático, con una mirada transversal sobre la participación infantil.

## El estado de la Infancia en la Unión Europea

Desde UNICEF se ha realizado una evaluación de la situación de la infancia y sus derechos durante la legislatura 2019-2024, analizando cómo las políticas aprobadas a raíz de la adopción de la estrategia han impactado sus vidas y de los retos a los que se enfrentan de cara al nuevo ciclo político<sup>3</sup>.

El año 2024 es de enorme importancia para el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la Unión Europea. La UE, bajo la atenta mirada de un Parlamento Europeo recién elegido, se embarcará a partir del mes de junio en un nuevo Plan Estratégico quinquenal que aplicará un nuevo Colegio de Comisarios. De sus decisiones y de sus acciones va a depender el éxito en las transiciones medioambientales, sociales y económicas que tiene que afrontar la UE si quiere mantener un nivel aceptable de cohesión, competitividad, prosperidad, y proteger el futuro general de la Unión Europea. Y todo ello poniendo a la infancia y la adolescencia en el centro del proyecto europeo.

A pesar de ser una de las regiones más prósperas del mundo, los derechos de muchos niños y niñas se ven amenazados, o incluso negados, dentro de la Unión Europea. Los motivos son diversos: elevadas tasas de pobreza y exclusión social, problemas de salud mental, peligros medioambientales como la contaminación atmosférica, o riesgos vinculados a las nuevas tecnologías.

Antes de considerar cada una de las cuestiones es importante analizar el peso de la infancia y la adolescencia a nivel demográfico. A principios de 2022 había 81 millones de niños y niñas en la UE, alrededor del 18% de

---

<sup>3</sup> <https://www.unicef.org/eu/media/2521/file/The%20State%20of%20Children%20in%20the%20European%20Union%20.pdf>

la población total (446 millones), **esta cifra se ha reducido en alrededor de un millón en una década, mientras que la población total ha crecido en seis millones.** Si nos fijamos en el número de hogares con niños, niñas y adolescentes, en 2022 había 48,2 millones de hogares con menores de 18 años en la UE, algo menos de la cuarta parte de todos los hogares. En la última década el número de hogares con niños, niñas y adolescentes ha disminuido en más de un millón, mientras que **el número de hogares sin ellos ha crecido en 14 millones.** Esto se debe a una combinación de factores, como el descenso de las tasas de natalidad y el envejecimiento de la población.

A fecha 1 de enero de 2022 alrededor de 2,5 millones de niños y niñas menores de 15 años residentes en los 27 Estados miembros (el 3,7%) habían nacido fuera de la UE, cifra que no incluye a los refugiados procedentes de Ucrania. Se calcula que un tercio (33%) de los seis millones de refugiados en Europa son niños, niñas y adolescentes. Ese mismo año el número de niños llegados a Grecia, Italia, Bulgaria, España, Chipre y Malta aumentó significativamente, en un 45%, alcanzando los 35.200 frente a los 24.147 de 2021. El 18% eran niñas y el 82% niños. Cabe destacar que alrededor del 67% llegaron solos o separados de sus familias.

### **Pobreza infantil en la Unión Europea**

Según los últimos datos casi uno de cada cuatro niños y niñas de la UE está en riesgo de pobreza y exclusión social<sup>4</sup>, lo que supone alrededor de 20 millones de niños. De ellos, más de dos millones, es decir el 28% de la población infantil y adolescente, viven en España, que ostenta el primer puesto de la UE en pobreza infantil. Crecer en la pobreza perjudica a los niños, niñas y adolescentes durante su infancia. Las carencias materiales tienen un fuerte impacto en algunos de sus derechos más básicos, como son la educación, la salud física o su bienestar, pero también afecta negativamente sus perspectivas de futuro. Niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir servicios adecuados de nutrición, sanidad y educación, entre otros.

A pesar de que en el periodo comprendido entre 2015 y 2019 el número de niños en riesgo de pobreza o exclusión social en el conjunto de la Unión Europea se redujo de 22,2 millones a 19,1 millones, desde 2019, las cifras han aumentado en alrededor de 1,6 millones hasta alrededor de 20,7 millones en 2022. Dentro de estas cifras generales cabe destacar que hay situaciones que sitúan a los niños y niñas en posiciones de especial vulnerabilidad ante el riesgo de exclusión social o de sufrir pobreza. Por ejemplo, observamos que aquellos niños y niñas cuyo padre o madre ha nacido en un país distinto al que reside, tienen más del doble de probabilidades de estar en riesgo de pobreza. Los niños con discapacidad tienen más probabilidades de vivir en hogares con bajos ingresos. Alrededor de uno de cada dos niños de etnia gitana, y aquellos que no tienen una vivienda fija en la UE vive en una situación de privación material grave, frente a la media de la UE, que se sitúa en torno al 7%.

La pandemia por COVID-19 y la guerra de Ucrania son las causas de este incremento. La UE tiene como objetivo, para 2030, **reducir en cinco millones el número de niños y niñas en riesgo de pobreza o exclusión social a través de la Garantía Infantil Europea.** Se trata de una Recomendación del Consejo Europeo adoptada el 14 de junio de 2021 cuyo objetivo es prevenir y combatir la pobreza y la exclusión social, sacando

---

<sup>4</sup> <https://www.unicef.es/noticia/1-de-cada-4-ninos-en-riesgo-de-pobreza-en-la-union-europea>

a cinco millones de niños y niñas de la situación de riesgo de pobreza y exclusión social, y garantizando el acceso efectivo de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables a un conjunto de servicios clave: educación y cuidados gratuitos en la primera infancia, educación gratuita, asistencia sanitaria gratuita, nutrición saludable y vivienda adecuada. Para aplicar con éxito esta Recomendación, los Estados miembros nombraron un Coordinador de la Garantía Infantil Europea y desarrollaron planes de acción nacionales específicos, que describen cómo aplicar la Garantía Infantil Europea hasta 2030.

La Garantía Infantil Europea aplica el principio 11 del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS): “Los niños y niñas tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad. Los niños y niñas tienen derecho a la protección contra la pobreza. Los niños y niñas procedentes de entornos desfavorecidos tienen derecho a medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades”.

A lo largo de 2024 los Estados miembros deben publicar sus informes intermedios para dar cuenta de los progresos realizados en la aplicación de la Recomendación. En ese sentido UNICEF propone la creación de una autoridad europea para la Garantía Infantil Europea que realice seguimiento de la aplicación y los objetivos alcanzados. En España, y según los datos del Report Card 18, el porcentaje de niños y niñas que viven en situación de pobreza persistente, es decir que llevan en esa situación dos o más años, es el cuarto más alto de los países europeos, por encima del 20% en el periodo 2017-2019. La tasa de privación material severa, que en 2022 era del 10,3%, sitúa a España entre los dos países que no han sido capaces de reducirla desde 2015. La tasa de privación material infantil coloca a España en el sexto lugar de la UE con un 19,7% de niños y niñas en esa situación (lejos de los datos de Rumanía, con un 42,5%, pero también muy lejos de Finlandia o Suecia, por debajo del 4%).

En este contexto UNICEF considera fundamental renovar el compromiso con la estrategia europea de derechos de infancia para avanzar en la transición justa. Por ello, y para reducir la pobreza infantil, propone las siguientes recomendaciones de cara al próximo ciclo político:

- Aplicación plena y con recursos económicos suficientes de la Garantía Infantil Europea para acelerar y ampliar su implementación de modo que en 2030 los objetivos planteados se cumplan.
- La Comisión Europea debe intensificar su apoyo a los Estados miembros en lo que respecta a la Garantía Infantil Europea, garantizando que los planes de acción nacionales sean exhaustivos, cuenten con los costes y los recursos necesarios e incluya objetivos de impacto que sean medibles, y estén dirigidos a llegar a los colectivos más vulnerables. Es clave fortalecer, sobre todo, el marco nacional para que los gobiernos puedan medir los resultados alcanzados.

## **La salud mental de los niños, niñas y adolescentes en la UE**

La falta de salud mental es enormemente perjudicial y costoso para una sociedad. El coste de la salud mental es por un lado individual, pero cuando una población, en especial si hablamos de niños, niñas y adolescentes, no goza de salud mental, la sociedad en su conjunto se ve resentida. Sin embargo, la inversión en servicios de salud mental es insuficiente en comparación con los servicios de salud física en todos los países de la Unión Europea. Las enfermedades mentales como la depresión, la ansiedad, los trastornos de conducta, la hiperactividad/inatención o los trastornos alimentarios, entre otros, son diagnosticables y prevenibles.

Invertir en unos servicios de atención primaria centrados en la salud mental accesibles para toda la ciudadanía, o en programas de parentalidad que acompañen a las familias que se enfrentan a problemáticas de salud mental de sus hijos e hijas, es fundamental para tener una sociedad saludable en su conjunto.

Existen múltiples estudios que sugieren que los problemas de salud mental entre los jóvenes europeos han aumentado exponencialmente durante y después de la pandemia por COVID-19. Se calcula que más de 11 millones de niños y jóvenes de 19 años o menos (el 13%) padecen algún trastorno mental. Las tasas aumentan con la edad, desde aproximadamente el 2% de los niños y niñas menores de cinco años hasta alrededor del 19% de los jóvenes de 15 a 19 años. El suicidio es la segunda causa de muerte (después de los accidentes de tráfico) entre los jóvenes de 15 a 19 años en la UE, y representa aproximadamente una de cada seis muertes. En paralelo, los niveles satisfacción vital entre los jóvenes de 15 años cayeron de alrededor del 74% en 2018 al 69% en 2022 en 22 Estados miembros de la UE, lo que supone que 220.000 adolescentes vieron resentida su salud mental en este tiempo.

En el caso de España el 76% de los chicos y chicas dicen estar satisfechos con su vida, esto nos sitúa, como el noveno país de la UE con mayores niveles de bienestar y satisfacción por detrás de Holanda, Finlandia, Rumanía, Dinamarca, Croacia, Hungría, Portugal y Lituania (datos del informe Pisa).

Teniendo en cuenta este contexto la estrategia europea de derechos de infancia nos sirve de base para desarrollar un enfoque global que, situando el interés superior del niño en el centro de las políticas de la UE, a través de sus acciones internas y externas y en consonancia con el principio de subsidiariedad, reúna todos los instrumentos legislativos, políticos y de financiación nuevos y existentes de la UE en un marco global que garantice la salud de todos los niños, niñas y adolescentes que residen en la Unión Europea.

- La propia estrategia sienta las bases de las recomendaciones que UNICEF considera esenciales de cara a la próxima legislatura<sup>5</sup>:
- Implementar, siguiendo las bases establecidas en la comunicación de la comisión europea<sup>6</sup> y las Conclusiones del Consejo<sup>7</sup>, una estrategia de salud mental global y multisectorial, basada en enfoques socio ecológicos, inclusivos y de derechos humanos. Esta estrategia debe contemplar la integración de la salud mental en todas las políticas de la UE, tanto internas como externas.
- Aumentar los fondos que la Unión Europea asigna a acciones en materia de salud mental, con especial atención a la prevención, la intervención precoz y los servicios de salud mental de calidad, adaptados a la edad, y basados en la comunidad para niños, niñas, adolescentes y sus cuidadores.
- La aplicación plena de la Garantía Infantil Europea.
- Implementar campañas de sensibilización que visibilicen los problemas de salud mental a los que se enfrentan niños y jóvenes, y que ayuden a hacer frente al estigma.

---

<sup>5</sup> <https://www.unicef.org/eu/media/2576/file/Child%20and%20adolescent%20mental%20health%20policy%20brief.pdf>

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13676-Un-enfoque-global-de-la-salud-mental\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13676-Un-enfoque-global-de-la-salud-mental_es)

<sup>7</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15971-2023-INIT/es/pdf>

- Por último, UNICEF, pide a las instituciones europeas mejorar la base empírica, y sobre todo, la cantidad y la calidad de los datos que nos permitan analizar realmente el alcance que los problemas de salud mental tienen entre los más jóvenes. De ese modo se podrá ser más preciso en las estrategias a aplicar y medir adecuadamente su impacto en los niños, niñas y adolescentes.

## Medioambiente e infancia en los países de la UE

La crisis climática es una crisis de derechos de infancia. Los niños y niñas son el grupo de la población más vulnerable a los daños medioambientales, que pueden tener un gran impacto sobre su desarrollo cognitivo y físico. De hecho, los factores medioambientales afectan a los niños y niñas incluso antes de nacer, ya que las sustancias químicas pueden dañar el desarrollo de los bebés en el útero. A pesar de que el cambio climático aún no ha normalizado en la UE determinados fenómenos meteorológicos que en otros lugares del mundo ya provocan desplazamientos masivos y brotes de violencia, sí sufrimos, en España y en otros países de nuestro entorno, algunas de las causas que en el futuro nos pueden llevar a vivir situaciones similares.

**La calidad del aire** que respiramos, tanto en interiores como en el exterior, tiene importantes implicaciones para la salud de la infancia. La contaminación atmosférica está reconocida como un factor de riesgo de cardiopatías, asma, enfermedades pulmonares y cáncer. En 2019, se informó de que 472 muertes de niños, niñas y jóvenes menores de 20 años fueron causadas por la contaminación del aire. España es el séptimo país de la UE con niveles más bajos de contaminación del aire según datos de la OMS, por detrás de Finlandia, Suecia, Estonia, Portugal, Irlanda y Luxemburgo<sup>8</sup>.

**La exposición a los pesticidas** puede ser especialmente dañina para la infancia y está vinculada a una amplia gama de efectos perjudiciales para la salud, desde daños en el sistema nervioso y digestivo, hasta retrasos en el desarrollo. Se calcula que casi uno de cada 20 niños en la UE, más de 380.000, está expuesto a altos niveles de contaminación por pesticidas.

Como se mencionaba anteriormente, el riesgo de sufrir un desplazamiento masivo relacionado con las condiciones meteorológicas es bajo actualmente en la UE de los 27, pero va en aumento y las infraestructuras básicas como son las escuelas, los centros de salud o las viviendas no están preparadas para enfrentarse a posibles fenómenos meteorológicos extremos. En 2022 hubo 85.000 personas de 16 países de la UE que se vieron obligadas a dejar sus hogares debido a catástrofes meteorológicas, y entre ellas había miles de niños, niñas y adolescentes.

Más de 37 millones de niños de 24 países en la UE sufrieron con frecuencia olas de calor en 2020. Las infraestructuras no están preparadas para fenómenos meteorológicos extremos. Casi la mitad de las escuelas urbanas se encuentran en "islas de calor", mientras que alrededor de una de cada 10 está situada en zonas potencialmente inundables. Además, en los centros educativos habitualmente no hay toldos en las ventanas, ventiladores de techo o aire acondicionado en las aulas que alivien el calor cuando las temperaturas suben y

---

<sup>8</sup> <https://www.unicef.org/eu/media/2581/file/The%20environment%20and%20child%20well-being%20policy%20brief.pdf>

superan más de 30 grados en el exterior. En este contexto, los gobiernos tendrán que tomar medidas para prevenir golpes de calor en los más pequeños en situaciones que, cada vez, son más habituales.

El acceso a **espacios verdes** es un recurso importante para el desarrollo de los niños y de las niñas, ya que les brinda la oportunidad de jugar, moverse con libertad y conectar con la naturaleza. España es el octavo país de la UE con menos espacios verdes por persona, por delante de Austria, Bélgica, Dinamarca, Rumania, Francia, Grecia y Malta.

El cambio climático es un fenómeno imparable, pero sus efectos se pueden mitigar gracias a las acciones políticas adecuadas. Por ello, de cara a la legislatura 2024-2029, las instituciones europeas tienen una responsabilidad a la hora de garantizar que la infancia siga ocupando un lugar destacado en la agenda política en lo que respecta a las consecuencias de un medio ambiente cambiante en su bienestar y su salud, por ello UNICEF propone:

- Realizar una evaluación del impacto que el Pacto Verde Europeo ha tenido y puede tener sobre la infancia y las generaciones futuras. La transición verde debe marcar las prioridades políticas y económicas europeas de los próximos años y, según establece la estrategia europea de derechos de infancia, las medidas que se implementen deben tener a la infancia en el centro.
- En aquella legislación que exceda las políticas medioambientales, la protección de la salud y el bienestar de los niños, niñas y adolescentes debe ser igualmente tenida en cuenta.
- Fortalecer, tal y como establece la propia estrategia, la participación infantil y juvenil en el ámbito climático: promover un espacio para que niños, niñas y jóvenes se conviertan en participantes activos del Pacto Europeo por el Clima a través de compromisos, o convirtiéndose en Embajadores y apoyando los esfuerzos nacionales e internacionales para que la COP30, sea la COP de la infancia.
- La UE debe animar a sus Estados miembros a garantizar que sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN) revisadas -tanto en su concepción como en su aplicación- tengan en cuenta a los niños, niñas y adolescentes.
- La educación es un potente motor de cambio, por ello se debe reforzar la capacitación a todos los niños y jóvenes con educación y habilidades para ser defensores del medio ambiente, implicando a las escuelas en la educación sostenible sobre el clima, la energía y el medio ambiente.

## Derechos digitales

El uso de las tecnologías digitales es un hábito diario para prácticamente todos los niños, niñas y adolescentes europeos. Se sabe, por diversos estudios<sup>9</sup>, que pueden ser beneficiosas para la educación, la socialización y el desarrollo de los niños. Las tecnologías en el ámbito de la educación tienen el potencial de transformar el aprendizaje y de desarrollar habilidades de manera equitativa para todos los niños. Pueden ser una gran herramienta para promover la igualdad de oportunidades, sobre todo, entre los grupos más vulnerables.

---

<sup>9</sup> <https://www.unicef.es/educa/blog/derechos-infancia-entorno-digital>

Según el informe PISA de 2022, los niños que pasan entre una y dos horas al día en internet, tienen una mayor satisfacción vital que los que pasan seis horas al día o los que no usan internet en absoluto. De esto se puede desprender que lo que los niños, niñas y adolescentes hacen en Internet es mucho más importante para sus resultados, que el tiempo que pasan conectados.

Pero a pesar de todas estas virtudes, no podemos perder de vista que su uso también conlleva una serie de **riesgos** asociados, fundamentalmente, a la protección ante la violencia o el abuso, el bienestar y la salud mental. Según datos de una encuesta realizada en 2020 en 15 países de la UE, alrededor del 10% de los niños, niñas y adolescentes de 9 a 16 años que utilizaban internet afirmaron haber sufrido ciberacoso al menos una vez al mes durante el último año. Una media de entre el 8% y el 17% de los jóvenes de 12 a 16 años vieron contenidos nocivos en línea. Y una media del 13% de los chicos y chicas de 12 a 16 años, había experimentado solicitudes sexuales no deseadas varias veces en el último año.

Además, del estudio se desprende que en muchas ocasiones no hay una **formación o una sensibilización** previa al uso de la tecnología, es decir, antes de que el niño o niña reciba su primer dispositivo. Esto se concreta en el hecho de que, en 2021, alrededor de un tercio de los niños y niñas de 10 años en la UE no sabían decir si un sitio web era fiable<sup>10</sup>.

La **desigualdad** afecta también a este aspecto de la vida de la infancia. A pesar del uso generalizado de las tecnologías digitales entre los niños, niñas y adolescentes, alrededor de 100.000 escolares no tienen acceso a internet en casa en la Unión Europea y más de 250.000 no tienen un ordenador en casa para hacer los deberes. Según datos de 2018, alrededor del 5%, es decir 1 de cada 20 de los chicos y chicas de 15 años que vivían en los hogares más desfavorecidos, no tenían acceso a internet en casa, y el 15% carecían de ordenador en casa para hacer los deberes, frente al 1% en los hogares más ricos.

Ante esta situación, la estrategia europea de derechos de infancia tiene como uno de sus ejes clave la sociedad digital y de la información, con el objetivo de que los niños y las niñas dentro de la UE puedan navegar y moverse con seguridad en el entorno digital, y aprovechen las oportunidades que ofrecen las tecnologías para reducir las desigualdades y mejorar el aprendizaje, entre otras cuestiones. En ese sentido UNICEF realiza una serie de recomendaciones:

- Avanzar en la transición digital para actualizar y hacer cumplir la legislación con el objetivo de proteger a los niños de los riesgos reconocidos y emergentes de violencia en el entorno digital.
- En el ámbito de los sistemas de Inteligencia Artificial (IA) reclamar, dentro de la Ley de Inteligencia Artificial, mecanismos de evaluación y seguimiento continuo del impacto de las políticas y estrategias en la infancia y en la adolescencia.
- La UE debe adoptar un enfoque equilibrado de la gestión de riesgos y las barreras de acceso.

---

<sup>10</sup> <https://www.unicef.org/eu/media/2586/file/Digital%20technologies%20policy%20brief.pdf>

- Supervisar la aplicación plena de la estrategia "Una Internet mejor para los niños" (BIK+)<sup>11</sup>, adoptada en 2022 y que pretende que los niños sean protegidos, respetados y empoderados en línea en la nueva Década Digital, lo que incluye:
  - Abordar la brecha digital para permitir un acceso equitativo a oportunidades de aprendizaje de calidad e inclusivas para todos los niños.
  - Promover las competencias digitales, pero también la alfabetización, para que los niños puedan sacar el máximo partido de las herramientas sin dejar de comprender los riesgos.
- Intensificar la lucha contra todas las formas de abuso sexual infantil en la red, proponiendo la legislación necesaria que incluya la obligación de que los proveedores de servicios en línea pertinentes detecten y denuncien el material conocido de abuso sexual infantil en línea.

### **La Plataforma Europea de Participación Infantil**

Integrar la perspectiva de la infancia en todas las acciones de la Unión Europea es uno de los objetivos de la estrategia de Derechos de Infancia, que coincide, a su vez, con uno de los cuatro pilares sobre los que se sustenta la Convención sobre los Derechos del Niño.

La estrategia propone fomentar una cultura que promueva activamente la participación infantil en la elaboración de las políticas de la UE. En ese sentido la Comisión Europea instauró en 2023 la Plataforma Europea de Participación Infantil, que aglutina a organizaciones que cuentan con órganos de participación infantil ya establecidos y en funcionamiento de los 27 Estados miembros, coordinando actividades presenciales y online y planteando consultas de cara a conocer su punto de vista, y a que la voz de la infancia y la adolescencia sea tenida en cuenta en los procesos legislativos. La Plataforma cuenta con distintos organismos como un panel de la infancia (un grupo de 10 a 20 niños que dará consejos a la Plataforma sobre cómo trabajar); o un Comité Consultivo, compuesto por adultos y niños, niñas y jóvenes de organizaciones europeas que apoyan la participación infantil y adolescente.

La Plataforma complementa los esfuerzos dirigidos a hacer más tangibles los derechos y valores de la UE en ámbitos como la protección de los niños en contextos migratorios, la igualdad y la inclusión, la igualdad de género, la garantía del respeto ante la diversidad racial y el pluralismo, los derechos de la ciudadanía de la UE, los derechos de las víctimas, la lucha contra los abusos sexuales a menores, los derechos sociales y la educación, y la formación inclusiva.

### **Conclusión**

A pesar de que la estrategia europea de derechos de infancia no es un texto vinculante, queda demostrado el compromiso público que supone a la hora de promover que la infancia ocupe un lugar clave en las prioridades políticas europeas. No obstante, y de forma complementaria, se ha de implementar la estrategia para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en la UE y el Plan de Acción para la

---

<sup>11</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/strategy-better-internet-kids>

Democracia Europea. Solo de esta forma, todos los instrumentos legislativos, políticos e incluso de financiación estarán alineados en un marco global que sitúe el Pilar Europeo de Derechos Sociales en el centro.

Su puesta en marcha ha sido clave durante los últimos cinco años. Ahora, en un año que es clave para el futuro del proyecto europeo y los valores que lo representan, necesita de un renovado compromiso político por el nuevo colegio de comisarios que se conformará tras el verano.

Desde UNICEF somos conscientes de los retos políticos, sociales y económicos a los que como europeos nos vamos a enfrentar los próximos cinco años, por ese motivo la recomendación ante la próxima legislatura europea es clara. La Unión Europea debe salvaguardar y reforzar los recientes avances en materia de derechos de la infancia, a través de los mecanismos que ya se han ido paulatinamente estableciendo en estos últimos cinco años, lo que incluye:

- Aplicar de la Garantía Infantil Europea.
- Implementar la estrategia global plurianual y multisectorial de salud mental.
- Evaluar el impacto de la legislación y las políticas medioambientales del Pacto Verde Europeo en la salud y el bienestar de los niños.
- Actualizar y hacer cumplir la legislación para promover el uso seguro de las tecnologías digitales por parte de los niños, niñas y adolescentes, así como abordar la brecha digital y promover las competencias digitales.

Debe, además, darse prioridad a llegar a los más vulnerables y desfavorecidos, incluidos los niños, niñas y adolescentes refugiados y migrantes, la infancia con capacidades diferentes, los grupos que sufren discriminación, y aquellos afectados por conflictos.

Para ello, es crucial aumentar la inversión en infancia, y reforzar la gobernanza, poniendo los resultados en el centro. Algo que requiere mejorar la base empírica con una nueva estrategia de recogida de datos europea que incluya a los niños, niñas y adolescentes.



# 2

## LA ESPECIALIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE LA UE SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

**Clara Burriel**

### Introducción: la violencia contra la infancia y la adolescencia

La violencia contra la infancia sigue siendo un grave problema social que afecta a los niños, niñas y adolescentes de todo el mundo, acarreando terribles consecuencias para su desarrollo y bienestar físico, psíquico y social, y que supone además una grave vulneración de sus derechos. Ni el ámbito europeo ni nuestro país son una excepción a este problema. Así lo reconoce la propia Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño presentada por la Comisión Europea, que en su tercer objetivo recoge la necesidad de combatir la violencia contra la infancia y adolescencia y de garantizar su protección para que los niños y niñas crezcan sin violencia en la UE, y lo hace partiendo de la consideración de que la violencia contra la infancia, en todas sus formas posibles, se encuentra muy extendida, y que la mitad de los niños y niñas del mundo sufre cada año alguna forma de violencia. Mediante esta Estrategia, la Comisión Europea se compromete a hacer frente a este problema y a apoyar a los Estados miembros en su lucha contra este tipo de violencia.

En nuestro país, las cifras disponibles respaldan esta preocupación: en España hay más de 8 millones de niños, niñas y adolescentes, de los que se estima que más del 25% han sido víctimas de maltrato en familia.<sup>12</sup> Según las últimas cifras disponibles del Ministerio del Interior<sup>13</sup>, 7.723 niñas y niños fueron víctimas de malos tratos en el entorno familiar en 2022 en nuestro país. Por otro lado, los distintos estudios llevados a cabo sobre el abuso sexual revelan que entre un 10 y un 20% de la población en España ha sufrido algún tipo de abusos sexuales durante su infancia<sup>14</sup>, y de acuerdo a los datos oficiales del Ministerio del Interior, en 2022 se presentaron 8.337 denuncias por delitos contra la libertad sexual que tenían como víctima a niños, niñas y adolescentes, representando el 44,5% del total de este tipo de delitos. En Europa, se calcula que es 1 de cada 5 las personas que han sufrido este tipo de violencia durante su infancia<sup>15</sup>.

Se trata, sin duda, de datos preocupantes, que nos permiten afirmar que la violencia contra la infancia no constituye un problema aislado en nuestra sociedad, sino que nos encontramos ante un problema social arraigado, estructural, que se mantiene en el tiempo y que debemos abordar con urgencia. Aun así, más preocupantes resultan todavía los datos que no conocemos, pues se estima que tan sólo entre el 10 y el 15% de los casos de violencia contra niños y niñas se notifica. Es por ello por lo que decimos que las cifras oficiales muestran tan solo la punta del iceberg, y que la violencia contra la infancia sigue siendo, a pesar de su

---

<sup>12</sup> Save the Children (2019). Más me duele a mí. El maltrato que se ejerce en casa.

<sup>13</sup> Victimizaciones, series anuales. Portal Estadístico de Cibercriminalidad del Ministerio del Interior.

<sup>14</sup> Save the Children (2017). *Ojos que no quieren ver. Los abusos sexuales a niños y niñas en España y los fallos del sistema*

<sup>15</sup> Consejo de Europa. *ONE in FIVE Campaign*. Véase: <https://www.coe.int/en/web/children/campaign-materials1>

gravedad, una realidad que permanece aún oculta, invisible, caracterizada por el silencio que sigue rodeándola y que impide que muchos de estos casos lleguen incluso a detectarse.

Este silencio puede deberse a múltiples factores: desde el miedo, el desconocimiento y la falta de herramientas o de recursos para enfrentarse a la situación o comunicarla, hasta el abuso de confianza o el estigma social que puede asociarse a determinadas formas de violencia, como el abuso sexual. En el caso de la violencia intrafamiliar, las relaciones de confianza en el ámbito familiar pueden asimismo contribuir a este silencio, ya que los niños y niñas pueden sentirse intimidados para hablar sobre lo que están experimentando, especialmente si el agresor es un miembro de la familia en quien confían.

Por otro lado, todavía encontramos que ciertas formas de violencia contra la infancia, particularmente cuando tienen lugar en el entorno familiar, son toleradas a nivel social, minimizadas o incluso normalizadas, o simplemente desatendidas al ser consideradas como un asunto doméstico o privado que no nos incumbe como sociedad. Es por ello por lo que, por desgracia, también sigue siendo frecuente que, incluso en los supuestos en los que sí se detectan, los casos de violencia contra la infancia y la adolescencia muchas veces no lleguen a notificarse.

Por tanto, es necesario un cambio de paradigma para reconocer la violencia contra la infancia como un problema social, para que ésta deje de ser una realidad oculta, poniendo el foco tanto en la prevención como en una respuesta adecuada. En cualquiera de sus múltiples formas y canales, la violencia ejercida contra niñas, niños y adolescentes es inaceptable, y debemos utilizar todos los recursos para prevenirla, actuar de inmediato y restaurar los derechos de las víctimas. Es crucial que como sociedad nos enfrentemos a esta dura realidad, reconociendo su existencia y tomando medidas efectivas para proteger a la infancia y la adolescencia.

### **La protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia**

Garantizar una protección efectiva e integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia es, según argumentamos, tanto un deber de las instituciones públicas como una obligación colectiva que incumbe a toda la sociedad. Para acabar con esta lacra, nuestras acciones deben centrarse tanto en la prevención, en la respuesta y la atención, como en la recuperación de las víctimas. En este sentido, también la Comisión, en el marco de la Estrategia, destaca la necesidad de sensibilizar sobre todas las formas de violencia a fin de garantizar una prevención, una protección y un apoyo eficaces y adaptados a la infancia y adolescencia víctima y testigo de violencia.

En primer lugar, la prevención de la violencia contra la infancia es esencial para garantizar el desarrollo saludable y seguro de los niños y niñas, por lo que las estrategias preventivas deben jugar un papel fundamental en la lucha contra la misma, incluyendo las medidas de sensibilización, educación y empoderamiento de la infancia y la adolescencia. Solo evitando que la violencia llegue a producirse podremos evitar el grave sufrimiento físico, psicológico y social que ésta produce en su bienestar y desarrollo.

Pero cuando esto no es posible, cuando la prevención falla o llegamos tarde y la violencia ya se ha producido, debemos asegurar que la respuesta frente a la misma sea integral e inmediata, para minimizar en lo posible el daño producido. Y es que no debemos olvidar que el daño que la violencia causa en el niño o niña no

siempre termina cuando se pone fin a la misma, sino que además la forma en la que respondemos y damos respuesta, el modo en el que atendemos al niño o niña víctima, si no se lleva a cabo de forma adecuada, puede agravar las consecuencias de la violencia sufrida.

En cambio, una respuesta bien diseñada y ejecutada teniendo en cuenta las necesidades específicas de la infancia y la adolescencia, puede ser protectora y reparadora. Por eso es tan importante que la respuesta del entorno y de las administraciones sea adecuada, no solo para poner fin al sufrimiento de los niños y niñas, sino para evitar que éste se agrave y que, a través de nuestra intervención, acabemos revictimizándolos. La revictimización o victimización secundaria se define como el daño adicional que puede generarse en la víctima por la actuación del sistema de apoyo formal (policía, sistema judicial, servicios sociales, psicológicos, personal médico), lo cual puede empeorar el daño inicial de la victimización primaria (la derivada directamente de la propia violencia padecida) o cronificar sus secuelas.

También la Estrategia alude indirectamente a esta posible revictimización, al reconocer el sistema judicial como uno de los ámbitos en los que niños y niñas pueden ser víctimas, e invita a los Estados a sensibilizar e invertir en el desarrollo de capacidades y en medidas para mejorar la protección de la infancia víctima y testigo de violencia.

### **La protección de la infancia en España: Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI)**

En 2021, en España se produjo un avance fundamental en la protección frente a la violencia de niños, niñas y adolescentes con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección a la Infancia y Adolescencia frente a la Violencia (LOPVI). La ley recalca la importancia de considerar a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, desde una escucha activa que respete sus decisiones y tome en cuenta su opinión en los asuntos que les afecten.

Esta ley ha introducido numerosos cambios en el ordenamiento jurídico nacional que conllevan un gran avance para la protección de la infancia y la adolescencia frente a la violencia, convirtiéndose en una ley pionera en el mundo. De hecho, la definición de violencia recogida en su artículo 1 amplía la definición de la misma recogida en el artículo 19 de la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CDN), e incluye además de forma expresa la violencia realizada a través de las tecnologías de la información y la comunicación, y especialmente la violencia digital.

Cuando hablamos de la LOPVI, decimos que se trata de una ley integral porque contiene medidas para los diferentes niveles de actuación, desde la prevención (a la que la ley otorga una especial relevancia), a la recuperación, pasando por la detección temprana y la atención inmediata. Además, la ley aborda la necesidad de coordinación entre los diferentes actores involucrados en el proceso de protección frente a la violencia, abarcando los distintos ámbitos en los que se desarrollan la infancia y la adolescencia. Asimismo, se refuerzan las medidas de protección para evitar la victimización secundaria, y se destacan la formación y la capacitación en materia de derechos de la infancia y la adolescencia de los y las profesionales que trabajen habitualmente con menores de edad, para mejorar la detección y la actuación frente a situaciones de violencia.

La aprobación de la LOPIVI responde a la necesidad de adopción de un marco normativo para la protección efectiva de los niños, niñas y adolescentes -pues hasta el momento nuestra legislación no contaba con una respuesta unificada, sino que se encontraba repartida en distintas normas- pero también reconoce y responde a esa necesidad de cambio de paradigma, confirmando que la prevención es la clave para acabar con la violencia contra la infancia y promoviendo un cambio en la percepción social de este problema, para reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y para condenar cualquier forma de violencia ejercida contra ellos y ellas. De esta forma, y mediante la implementación de campañas de sensibilización destinadas a producir cambios estructurales, la LOPIVI se distancia de un enfoque únicamente punitivo, centrado en castigar los actos o a los agresores cuando la violencia ya ha tenido lugar.

También la Estrategia de la UE adopta un enfoque similar, reconociendo entre sus objetivos la importancia de aumentar la concienciación y la información sobre los derechos de la infancia, incluyendo entre los destinatarios de esta información a los y las profesionales que trabajan con niños y niñas, mediante campañas de sensibilización y actividades de formación.

Además, la LOPIVI impone el principio de buen trato, el cual implica poner en el centro a los niños y niñas, es decir, sus necesidades de cuidado y bienestar, para asegurar su máximo desarrollo de forma segura. Garantizar el buen trato implica establecer los protocolos, mecanismos y cualquier otra medida necesaria para la creación de entornos seguros, de buen trato e inclusivos para toda la infancia en todos los ámbitos desarrollados en la ley en los que los niños, niñas y adolescentes desarrollan su vida. Por tanto, el buen trato va más allá de la mera ausencia de violencia: hablar de buen trato invita a una reflexión mucho más profunda respecto a cómo las personas adultas nos relacionamos con niñas y niños en todos los ámbitos. Es también un claro ejemplo de cómo la LOPIVI no se limita a ofrecer respuestas ante la violencia, sino que promueve una cultura de cuidado y respeto hacia la infancia y adolescencia.

Otro ejemplo lo hallamos en la introducción de figuras de protección en los entornos de referencia de la infancia y la adolescencia, como el coordinador o coordinadora de bienestar y protección en el ámbito educativo, y el delegado o delegada de protección en los centros de deporte y ocio. La coordinación de bienestar promueve medidas que aseguren el bienestar y el buen trato de niñas, niños y adolescentes, no solo en los centros educativos, sino que se relaciona también con todo el entorno de los niños y niñas y en la violencia que pueden sufrir en otros espacios y se coordina con servicios y autoridades externas al ámbito escolar.

### **La obligación de la justicia especializada en violencia contra la infancia y adolescencia**

Como se ha destacado anteriormente, en la lucha contra la violencia la clave está en la prevención. Sin embargo, cuando llegamos tarde, cuando un niño o niña ya ha sufrido violencia, debemos actuar protegiéndolos, asegurando sus derechos y previniendo su revictimización. Esta necesidad de protección se extiende a todas las instituciones involucradas en el proceso de respuesta ante situaciones de violencia, incluido el sistema judicial.

Por ello, resulta prioritario adaptar el sistema de justicia para que sea amigable con la infancia y adolescencia víctima de violencia, para que tenga en cuenta y respete sus derechos y necesidades específicas, manteniendo además un sistema que sea garantista para todas las partes.

Entre las pautas principales para alcanzar este modelo de justicia amigable con la infancia<sup>16</sup>, se encuentran, por tanto, aquellas cuestiones dirigidas a prevenir la victimización secundaria, como por ejemplo que el número de veces que se entreviste a un niño o niña sea el menor posible; que estas entrevistas estén llevadas a cabo por profesionales expresamente capacitados para ello; que sean grabadas para ser usadas como prueba admisible, evitando así la repetición de la declaración; que se utilice un lenguaje adaptado a la infancia; que víctima y acusado no entren en contacto directo; y que se tenga como consideración primordial el Interés Superior<sup>17</sup>.

Existe múltiple normativa internacional con pautas sobre cómo deben proteger los Estados los derechos de los niños y de las niñas que acceden a la justicia. Desde la propia Convención de los Derechos del Niño o sus Observaciones Generales, pasando por el Convenio de Estambul,<sup>18</sup> el Convenio de Lanzarote,<sup>19</sup> la Directiva 2011/93,<sup>20</sup> etc. Además, en una visión más aterrizada, organizaciones internacionales como el Consejo de Europa<sup>21</sup> o el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas<sup>22</sup> tienen directrices para que se protejan los derechos de los niños víctimas y testigos que acceden a la justicia.

También la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño enfatiza en su cuarto objetivo la importancia de una justicia adaptada a la infancia, que persigue una UE cuyo sistema judicial defienda sus derechos y necesidades. Reconoce que los niños y niñas pueden desempeñar diversos roles en procesos judiciales, ya sea como víctimas, testigos, sospechosos o acusados, y enfatiza la importancia de que se sientan cómodos y seguros para participar de manera efectiva y ser escuchados en todos los casos. Los procedimientos judiciales deben adaptarse a la edad y necesidades de los niños, respetar todos sus derechos y priorizar su interés superior. Aunque se reconocen los avances realizados por la UE y las normativas establecidas en el marco del Consejo de Europa, se destaca la necesidad de mejorar los sistemas judiciales nacionales para satisfacer las necesidades y derechos de la infancia y la adolescencia. Alude también a que todavía es frecuente que los profesionales carezcan de la formación adecuada y especializada para interactuar con niños, niñas y

---

<sup>16</sup> Save the Children (2023), *Por una justicia a la altura de la infancia: Análisis de sentencias sobre abusos sexuales*.

<sup>17</sup> La Observación General nº 14 del Comité de Derechos del Niño sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (CRC/C/GC 14), afirma en su artículo 3, párrafo 1 que “el interés superior del niño es un derecho, un principio y una norma de procedimiento basados en una evaluación de todos los elementos del interés de uno o varios niños en una situación concreta. El objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención”. En la legislación española, viene recogido en el artículo 2 de Ley Orgánica de la Protección Jurídica del Menor. Para más información, véase la Guía para la evaluación y determinación del interés superior del niño, elabora por la Universidad Pontificia Comillas con la colaboración de Save the Children (2017).

Disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/26167>

<sup>18</sup> Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.

<sup>19</sup> Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual

<sup>20</sup> Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo

<sup>21</sup> Consejo de Europa (2010). Directrices sobre una justicia adaptada a los niños.

<sup>22</sup> Consejo Económico y Social (2004). Directrices sobre la justicia para los niños víctimas y testigos de delitos.

adolescentes, comunicar los resultados de los procedimientos y respetar su interés superior. Además, no siempre se garantiza el derecho del niño o niña a ser escuchado, y pueden faltar mecanismos para evitar múltiples declaraciones.

En este sentido, la Comisión Europea invita a los Estados miembros a apoyar la formación especializada de los organismos y profesionales del sistema de justicia para incorporar en sus actividades los derechos de la infancia y una justicia accesible y adaptada, destinando a tal fin los recursos necesarios y aprovechando el apoyo de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA, por sus siglas en inglés).

En nuestra legislación, la LOPIVI, además de las novedades ya señaladas, prevé la especialización de la justicia en violencia contra la infancia y la adolescencia. En su Disposición final vigésima, se impone la obligación al Gobierno de presentar, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, un Proyecto de Ley de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la especialización “de los órganos judiciales como de sus titulares, para la instrucción y enjuiciamiento de las causas penales por delitos cometidos contra personas menores de edad”, para abordar la atención de la infancia víctima de violencia<sup>23</sup>.

Por tanto, la especialización de la justicia implica, según recoge el texto de la ley, la inclusión de Juzgados de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia y la especialización de los Juzgados de lo Penal y las Audiencias Provinciales, a través, por ejemplo, de la formación especializada de cada profesional que deba intervenir con infancia y adolescencia.

Pese a que, como vemos, la especialización de la justicia es una obligación y mandato estatal, la realidad es que el sistema judicial en España no está todavía adaptado a la infancia y la adolescencia víctima: aún no se ha desarrollado ningún proyecto legislativo específico que busque introducir la especialización en violencia contra la infancia, y aunque desde la anterior legislatura se han impulsado distintos proyectos de ley relacionados con la reforma del sistema de justicia, estos textos tampoco han recogido la especialización<sup>24</sup>.

Aunque los datos de los que disponemos reflejan una tendencia hacia un aumento del uso de la prueba preconstituida y la disminución de las declaraciones en el juicio, esta tendencia no deja de ser ligera: la grabación del testimonio está todavía lejos de ser lo habitual, realizándose tan solo en 1 de cada 5 de las sentencias estudiadas relativas a casos de abuso sexual infantil, y se observa que los niños y niñas pueden llegar a repetir su historia hasta tres veces en diferentes instancias<sup>25</sup>. El mismo análisis nos muestra que aún existen procesos judiciales que afectan a la infancia y la adolescencia que se alargan indebidamente en el tiempo, lo que aumenta las posibilidades de revictimización y pone en riesgo su recuperación. Es cierto que en materia de capacitación hemos avanzado mucho, pero todavía debemos seguir mejorando en la

---

<sup>23</sup> La disposición final vigésima también prevé garantizar la especialización de justicia Del mismo modo, dentro del orden jurisdiccional civil en Infancia, Familia y Capacidad, aunque por el momento todavía no se ha avanzado en esta materia.

<sup>24</sup> En el momento de redacción de este artículo, se encuentran en tramitación tres proyectos de ley referidos a la reforma del sistema de justicia: sobre eficiencia organizativa, la eficiencia digital y el derecho a la defensa. Aunque estos textos tampoco prevén la especialización de justicia en violencia contra la infancia y la adolescencia, pueden suponer la oportunidad para, a falta de un proyecto propio, introducir reformas para la creación de esta especialización.

<sup>25</sup> Save the Children (2023). *Por una justicia a la altura de la infancia*.

formación de los y las profesionales para alcanzar la especialización, así como trabajar en su coordinación efectiva y eficaz.

## **Propuestas para la especialización de la justicia en violencia contra la infancia y la adolescencia**

Para la adaptación del sistema judicial para su especialización en materia de violencia contra la infancia y la adolescencia, debemos tener en consideración una serie de cuestiones claves e intervenir desde distintas áreas. Será necesario identificar qué tipos de delitos engloba esta especialización, cómo debe ser el proceso para garantizar todos los derechos de la infancia y la adolescencia, quién debe intervenir en el mismo, qué ámbitos profesionales entran en juego, etc. Todo ello se debería hacer a través de reformas legislativas específicas, tal y como indica la LOPIVI. Con este objetivo de garantizar un tratamiento adecuado y eficaz, una justicia especializada en violencia contra la infancia y adolescencia se configuraría con:

- Juzgados especializados<sup>26</sup> tanto de instrucción como de enjuiciamiento, con especial atención a las Audiencias Provinciales, que se encarguen de todos aquellos delitos que tengan como víctima a una persona menor de edad.
- Fiscalía específica de violencia contra la infancia que participe en todos los procesos donde haya infancia víctima, diferenciada de la Fiscalía de Menores (protección y menores infractores), o mediante la especialización de plazas.
- Asistencia letrada acorde con los criterios aportados por la LOPIVI y en la Ley Orgánica Protección Jurídica del Menor (LOPJM), no solo entendida en el aspecto de quienes se encuentran en conflicto con la ley, sino también abordando, cuando corresponde, la defensa de la infancia y adolescencia víctima o testigo, y asegurando la correspondencia con la regulación sobre asistencia jurídica gratuita, tipos de delitos recogidos y duración de la asistencia hasta el fin del proceso.
- Equipos técnicos especializados que asistan a los juzgados especializados en violencia contra la infancia. Resultan fundamentales debido a su carácter multidisciplinar y a que contribuyen a prevenir posibles sesgos cognitivos y asistencia técnica en aquellas cuestiones que no son propias de la judicatura. Estos equipos cobrarán especial relevancia a la hora de asistir a otras secciones como las de Violencia sobre la Mujer o las Secciones de menores, cuando recaiga sobre éstas la competencia de un caso que involucre a personas menores de edad.
- Oficinas de Asistencia a la Víctima del Delito (OAVDs). Estas oficinas toman un papel realmente relevante desde la LOPIVI. Así, deben ser el órgano coordinador de todos los recursos de protección, por lo que tendrán un rol fundamental en la prevención de dualidades de actuación profesional innecesarias, así como otras cuestiones relacionadas con la victimización secundaria.

---

<sup>26</sup> De introducirse cambios en el proyecto de ley que prevé la reforma organizativa del sistema de justicia actualmente en tramitación, la especialización tendría lugar a través de la creación de nuevas secciones específicas en violencia contra la infancia y la adolescencia.

- La formación inicial y continuada de todos los operadores jurídicos. En esta fase, es especialmente relevante tener en cuenta una formación básica común, así como las especificidades de formación atendiendo al gremio profesional.
- La realización de exploraciones y prueba preconstituida, que constituye uno de los pilares de la especialización. La realización de la prueba preconstituida es una oportunidad para alejar a la infancia víctima y testigo de las instalaciones judiciales con todo lo que conlleva. Además, contribuye a eliminar exploraciones y declaraciones innecesarias, así como el liderazgo de una entrevista por parte de profesionales especializados para ello. El recurso Barnahus, al que nos referiremos en el siguiente apartado, es un recurso muy útil en este sentido.
- Evaluación formal del Interés Superior. Para poder realizar una evaluación formal y adecuada del interés superior, es necesario que todos los operadores que intervienen en un proceso judicial reciban formación sobre en qué consiste, cuáles son los puntos principales para su análisis y cómo se lleva a cabo. Por ello, este contenido tiene que ser la piedra angular de la formación especializada<sup>27</sup>.

Para el establecimiento de nuevas secciones judiciales especializadas en violencia contra la infancia y la adolescencia, será también importante discernir cuestiones competenciales o de coordinación, atendiendo a las partes del proceso. En particular, hay que tener en cuenta tanto la especialidad civil de familia, como la actuación de los juzgados de violencia contra la mujer, además de los juzgados de menores, así como prever que éstos se auxilien de los equipos técnicos especializados en violencia contra la infancia y adolescencia cuando sea preciso.

En el marco de la Estrategia de la UE, la efectiva reforma para la especialización judicial en violencia contra la infancia y la adolescencia, teniendo en cuenta todos los aspectos señalados, constituiría un avance significativo en el cumplimiento de los objetivos y diversas acciones clave marcadas por la Comisión, contribuyendo también al fortalecimiento de la protección de la infancia y la adolescencia frente a la violencia y garantizando sus derechos. Reformar el sistema de justicia en esta dirección pondría de manifiesto el compromiso de España con las normas internacionales y europeas en materia de derechos de la infancia y la adolescencia, como la CDN y las directrices del Consejo de Europa, a las que la Estrategia hace referencia, y podría servir de modelo a seguir para otros países de nuestro entorno.

### **El modelo Barnahus y su relación con la justicia especializada en infancia y adolescencia**

La Barnahus (“Casa de los niños” en islandés) es un modelo de atención integral donde todos los departamentos que intervienen en un caso de abuso sexual infantil se coordinan y trabajan en un mismo espacio para atender a niños, niñas y adolescentes víctimas. Al estar todos los servicios bajo el mismo techo (policía, servicio de protección, justicia y salud) se agiliza el proceso judicial y se previene la victimización

---

<sup>27</sup> La Observación General núm. 14 (2013) del Comité de los Derechos del Niño, sobre el derecho del niño o la niña a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), proporciona la guía para la evaluación del interés superior.

secundaria que puede sufrir el niño o niña víctima de violencia. Se trata de una casa, establecida lejos de comisarías y hospitales, que cuenta con un entorno amigable para los niños: decoración adaptada a su edad y profesionales especializados en victimología infantil.

Este modelo, que tiene su origen en los Children's Advocacy Centers (CAC) fundados en los años 80 en Estados Unidos y fue posteriormente adaptado en Islandia en 1998, pone al niño en el centro para que este no tenga que desplazarse en los diferentes servicios implicados en el caso, ni repetir tantas veces su historia. En lugar de ir a comisaría a prestar declaración, el niño o niña acude a la Barnahus, donde se le realiza una entrevista forense que es grabada y todos los actores involucrados en el caso la pueden visualizar por circuito cerrado. La grabación de la entrevista forense permite recoger el testimonio lo antes posible, y evita que el niño o niña víctima tenga que revivir el abuso sufrido a través de múltiples declaraciones, lo cual mitiga el riesgo de la victimización secundaria y facilita así su recuperación.

La Barnahus contempla asimismo la terapia para la recuperación y tratamiento del niño o niña víctima, a cargo de personal de la psicología clínica con especialización en infancia y adolescencia. También ofrece asistencia a las familias o personas cuidadoras, al considerarlas una parte clave de su recuperación. Estas figuras cuidadoras de referencia son recibidas por profesionales de la Barnahus que les guían a través de todos los pasos que se seguirán en la evaluación de su hijo o su hija, proporcionarán información sobre cómo funciona el sistema de justicia, así como sobre la mejor manera de ayudar al niño, la niña o el adolescente víctima a recuperarse de esta experiencia. De este modo, el modelo tiene en cuenta todo el proceso, desde la detección de la violencia hasta la recuperación.

Siguiendo las pautas establecidas por las Naciones Unidas y el Consejo de Europa, mencionadas en el apartado anterior, así como las indicaciones del Proyecto PROMISE, que impulsa el modelo Barnahus en Europa,<sup>28</sup> la Barnahus debe regirse por unos estándares de calidad. El cumplimiento de estos estándares es necesario para la implementación del modelo en distintos países y contextos, manteniendo su esencia y objetivos fundacionales, y resulta clave para llevar a cabo la prueba preconstituida con todas las garantías, tanto para la persona investigada como para los niños y niñas. Son los siguientes:

- 1.** Poner el interés superior del niño en el centro de la intervención y como principio rector que rija la toma de decisiones que afecten al niño o niña.
- 2.** Trabajar desde un marco regulador formal multidisciplinario e interdepartamental.
- 3.** Incluir a todos los niños y niñas como posibles usuarios del centro, rigiéndose por el principio de no discriminación.
- 4.** Proporcionar un entorno amigable para niños, niñas y adolescentes.
- 5.** Gestión holística e interdepartamental del caso, coordinada entre todos los departamentos implicados en el proceso de detección, notificación, evaluación y denuncia.
- 6.** Entrevista forense utilizando protocolos de entrevista basados en la evidencia.

---

<sup>28</sup> Véase PROMISE Barnahus Network en <https://www.barnahus.eu/en/>

7. Examen médico siguiendo recomendaciones y realizado por profesionales especializados
8. Servicios terapéuticos para el niño y su familia.
9. Formación continuada y desarrollo de competencias de los y las profesionales.
10. Prevención: compartir información, sensibilizar y construir competencia externa, así como de facilitar estudios e investigaciones que apoyen políticas e intervenciones basadas en la evidencia.

Cabe señalar, sin embargo, que el modelo nunca es estático ni fijo, y depende de las particularidades del territorio en el que se implementa. Pero siempre debe garantizarse que se cumple con estos criterios de calidad.

Para ver cómo afecta a la especialización de la justicia, debemos tener en cuenta que el modelo Barnahus se compone de dos equipos de profesionales: uno fijo que esté siempre presente en la casa y otro móvil que acuda cuando sea necesario. El equipo fijo es el encargado de la recepción de los niños y niñas y de sus acompañantes, así como de su atención para la recuperación. De acuerdo a los estándares de calidad que rigen el modelo todos los y las profesionales que lo componen deben tener una formación especializada. Por otro lado, el equipo móvil quedaría compuesto por profesionales vinculados a la Barnahus que acudirán únicamente para realizar sus funciones, como son: juez de instrucción, fiscalía, médico forense, psicóloga o psicólogo forense y los abogados o abogadas defensoras. Por tanto, los y las profesionales que formen el equipo móvil pertenecerán a la especialización de justicia a la que nos referíamos en el apartado anterior.

Será también este equipo, perteneciente al sistema judicial, el que se traslade a la Barnahus para realizar la prueba preconstituída, donde podrán observar la entrevista conducida por un o una psicóloga forense con preparación específica para poder extraer la mayor información del niño o niña previniendo su revictimización. Para ello, a través de un circuito cerrado de vídeo, todas las personas que normalmente están presentes en un juicio pueden mantener esta presencialidad. El sistema permite que, durante la entrevista, la defensa pueda sugerir preguntas que el entrevistador hará a la víctima. También el acusado puede observar el testimonio del niño, si lo requiere, mediante transmisión audiovisual. Esta grabación, al establecerse como prueba preconstituída, será utilizada y reproducida en la fase de juicio oral.

La adopción de un modelo especializado de justicia en violencia contra la infancia debe integrar, por tanto, tanto el modelo Barnahus como sus estándares de calidad. Resulta asimismo fundamental que se garantice un itinerario claro para la toma de declaración y la prueba preconstituída, así como la coordinación entre los equipos fijos de la Barnahus y los profesionales del sistema judicial, de las OAVDs y de los equipos técnicos especializados que presten asistencia. Por otro lado, en aquellos territorios donde todavía no se cuente con los servicios de la Barnahus, se debe garantizar que tanto los órganos judiciales como los profesionales que en ellos operan cumplan igualmente con los estándares de calidad en los que el modelo se basa.

## **Implementación del modelo Barnahus en España**

La implementación de este modelo en España tiene su origen en la evidencia y las directrices internacionales. El Consejo de Europa, en sus estándares por una justicia amigable con la infancia y la adolescencia, recomienda el uso de las Casas Barnahus. En el ámbito internacional, las Observaciones Finales del Comité

de los Derechos del Niño (CDN) a España en 2018<sup>29</sup> recomiendan que se adopte un marco estatal de coordinación entre administraciones e instituciones para responder adecuadamente a situaciones de violencia contra los niños y las niñas.

También la Estrategia de la UE aborda de manera específica la necesidad de promoción de sistemas integrados de protección de la infancia como forma de prevención y protección frente a la violencia, y recoge de manera expresa el compromiso de la Comisión de continuar apoyando la creación de la Barnahus en la UE.

La efectividad del modelo Barnahus está basada en la evidencia. Son múltiples los estudios empíricos que han demostrado que este modelo ayuda a reducir la victimización secundaria y mejora el trato hacia el niño y su familia. En Islandia, por ejemplo, desde su implementación el número de casos en los que el agresor ha sido acusado se han triplicado.

Además, una de las características de las Barnahus es que se trata de un modelo flexible que se adapta a los diferentes territorios. En España, desde que abrió la prueba piloto de la Barnahus en 2020 en Tarragona y hasta el mes de agosto 2023, se habían atendido 719 casos de abuso sexual infantil. Esto significa que se ha multiplicado por cuatro la detección de casos en el Camp de Tarragona, que ahora se sitúa muy por encima del resto de territorios de Cataluña<sup>30</sup>. Tras el éxito del modelo en Tarragona, diversas comunidades autónomas como Andalucía, Euskadi, Cantabria, la Comunitat Valenciana, la Comunidad de Madrid, Islas Baleares o Navarra están siguiendo el mismo camino: se prevé la implantación de 13 servicios Barnahus, que estarán en funcionamiento en 2024 en todo el territorio. Además, el proyecto conjunto de la Unión Europea y el Consejo de Europa (y en estrecha colaboración con el Ministerio de Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030) sobre la Barnahus en España para los años 2022 a 2024, tiene como objetivo mejorar el marco legislativo y de políticas públicas para introducir el modelo Barnahus en las comunidades autónomas<sup>31</sup>.

## Conclusiones

Lo decíamos al principio de este artículo: la violencia contra la infancia es todavía una realidad muy extendida. A pesar de los esfuerzos legislativos y estratégicos, tanto a nivel nacional como europeo, una gran cantidad de niños, niñas y adolescentes siguen siendo víctimas de diversas formas de violencia, también en nuestro país. Los datos de los que disponemos son alarmantes, pero no debemos olvidar que éstos están incompletos

---

<sup>29</sup> CRC/C/ESP/CO/5-6

<sup>30</sup> Estudio de *Mapeo sobre la implementación del Modelo Barnahus en España: situación legal y política a nivel nacional y autonómico en materia de protección de la infancia frente a la violencia sexual (2023)*. Disponible en: <https://rm.coe.int/estudio-de-mapeo-sobre-la-implementacion-del-modelo-barnahus-en-espana/1680ad808b>

<sup>31</sup> Para más información sobre el modelo Barnahus, véase: Save the Children, *El Modelo Barnahus*. Disponible en: <https://www.savethechildren.es/modelo-barnahus>

y no revelan toda la realidad. Así, el primer obstáculo que encontramos en la lucha frente a la violencia contra la infancia es que nos hallamos ante un fenómeno cuyas dimensiones reales desconocemos.

La buena noticia es, según hemos visto en los distintos apartados, que muchas de las necesidades para mejorar la protección de la infancia y la adolescencia frente a la violencia ya han sido identificadas y se han asumido los debidos compromisos, poniendo el foco en la importancia de la prevención y sensibilización, la formación de profesionales, la promoción de sistemas integrados de protección y la justicia adaptada a la infancia. Hemos visto como todos estos objetivos están recogidos por la Comisión en su Estrategia.

Además, nuestra legislación nacional ha avanzado significativamente en relación con estos compromisos y objetivos de la Estrategia. Contamos con leyes pioneras no solo para la protección de la infancia, sino también en la lucha contra la violencia de género, que es otra de estas acciones clave propuestas por la Comisión. El modelo Barnahus ha comenzado a implantarse con éxito en distintos territorios, demostrando su efectividad, y se encuentra en fase de expansión. También contamos con un mandato para la especialización de los órganos judiciales, recogido en una ley orgánica.

Sin embargo, la inclusión de estas medidas en la ley es solo el comienzo del camino. Tres años después de la entrada en vigor de la LOPIVI, vemos como muchas de estas cuestiones relacionadas con la protección de la infancia y la adolescencia siguen siendo asignaturas pendientes. Por lo tanto, debemos recordar que el esfuerzo continuo es esencial para transformar las buenas intenciones en resultados que sean tangibles y duraderos para lograr que los niños, niñas y adolescentes puedan vivir libres de violencia.

Así, resulta vital continuar trabajando en el desarrollo e implementación efectiva de la LOPIVI, dotándola de los presupuestos necesarios para que sus medidas puedan llevarse a la práctica de manera sostenible, asegurando de esta manera que las políticas y prácticas realmente protejan y apoyen a la infancia en todos los aspectos. Es crucial enfocarnos en la prevención, la educación y las campañas de sensibilización basadas en evidencias para lograr un cambio social duradero y necesario, reconociendo que la violencia contra la infancia en cualquiera de sus formas es siempre intolerable y debe ser notificada en todos los casos. Asimismo, debemos implantar las figuras de protección previstas en la ley para asegurar el buen trato y los entornos seguros. Por supuesto, la formación continua de todos los y las profesionales que trabajan con la infancia y la adolescencia es igualmente esencial.

La disposición final vigésima de la LOPIVI no puede quedarse en un mero artículo: como hemos visto, la adaptación del sistema de justicia para atender a las necesidades específicas de la infancia es un aspecto fundamental de la lucha contra la violencia y de la prevención de la revictimización. Tal y como se plantea, esta justicia especializada se centraría en aquellos delitos cometidos contra niñas, niños y adolescentes, lo que implicaría una menor carga de trabajo. De esta manera, el procedimiento no se alargaría tanto en el tiempo. Asimismo, un sistema reformado y especializado contaría con estructuras judiciales formadas por profesionales especializados en violencia contra la infancia que intervenga en cada parte del proceso, incluyendo al personal de la judicatura, de la defensa, los equipos de medicina legal, psicología forense, equipos técnicos, y todos los demás profesionales clave que interactúan con el sistema de justicia. Así, mejoraría la comprensión y la sensibilidad hacia las necesidades específicas de la infancia y la adolescencia, que a su vez promovería un entorno judicial más seguro. La especialización incorporaría el modelo Barnahus y sus estándares de calidad, atendiendo a las especificidades de cada territorio. La integración de este modelo mejoraría la coordinación entre los diferentes profesionales y aseguraría la protección de la infancia a la hora

de conducir exploraciones, realizar la prueba preconstituida y evitar que el niño o niña declare en el juicio oral, alejándoles de las instalaciones judiciales.

Bajo este nuevo modelo de justicia especializada, los derechos de la infancia y la adolescencia quedarían protegidos en cada parte del proceso, que a su vez sería más corto, debidamente adaptado y, por todo ello, menos lesivo. Todos estos factores minimizarían los riesgos de victimización secundaria y repercutirían directamente en el derecho a la recuperación del niño o niña víctima.

En atención a la situación actual, en la que vemos cómo niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sufren las consecuencias de largos procesos judiciales que no tienen en cuenta sus necesidades específicas, podemos afirmar que la especialización de la justicia en violencia contra la infancia y la adolescencia no es solo necesaria, sino también urgente, y constituye uno de los objetivos promovidos por la Estrategia de la UE. Cuando todas las actuaciones para proteger a la infancia y la adolescencia frente a la violencia han fallado, debemos asegurar que el sistema judicial sea capaz de proporcionar una respuesta integral y especializada. A falta de un proyecto de ley propio que desarrolle esta cuestión, deben aprovecharse todas las oportunidades legislativas de reforma judicial que se presenten para introducir la especialización. Los niños, niñas y adolescentes no pueden esperar más para ver debidamente cumplidos todos sus derechos.

## Bibliografía

- Comisión Europea. (2021). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Estrategia de la UE sobre los derechos de la infancia*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0142>
- Comité de los Derechos del Niño. (2013). Observación General nº14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (CRC/C/GC/14).
- Comité de los Derechos del Niño (2018). Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España (CRC/C/ESP/CO/5-6).
- Consejo de Europa. *ONE in FIVE Campaign*. Recuperado de: <https://www.coe.int/en/web/children/campaign-materials1>
- Consejo Económico y Social (2004). Directrices sobre la justicia para los niños víctimas y testigos de delitos.
- Consejo de Europa (2010). Directrices sobre una justicia adaptada a los niños.
- Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>
- Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual. (2007). Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. (2011).

- Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo
- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (enlace BOE): <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-9347>
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (enlace BOE): <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-1069>
- Ministerio del Interior. Portal Estadístico de Cibercriminalidad. Victimizaciones, series anuales.
- Plataforma de Infancia. (2021). *Guía sobre la Ley Orgánica de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia*. Recuperado de: <https://www.plataformadeinfancia.org/documento/guia-ley-organica-proteccion-infancia-y-adolescencia-frente-a-violencia/>
- PROMISE Barnahus Network. (s.f.). *Barnahus – Children’s House*. Recuperado de <https://www.barnahus.eu/en/>
- Rivas, E.; Capell, S.; Massó, C. (2023) *Estudio de Mapeo sobre la implementación del Modelo Barnahus en España: situación legal y política a nivel nacional y autonómico en materia de protección de la infancia frente a la violencia sexual*. Recuperado de: <https://rm.coe.int/resumen-ejecutivo-estudio-de-mapeo/1680ad808e>
- Save the Children (2017). *Ojos que no quieren ver. Los abusos sexuales a niños y niñas en España y los fallos del sistema*. Recuperado de: <https://www.savethechildren.es/publicaciones/ojos-que-no-quieren-ver>
- Save the Children (2019). *Más me duele a mí. El maltrato que se ejerce en casa*. Recuperado de: <https://www.savethechildren.es/publicaciones/informe-espana-ninos-y-ninas-victima-de-maltrato-en-su-hogar>
- Save the Children (2022). *Prevención, detección y respuesta ante la violencia contra la infancia. Generación de entornos seguros en entidades sociales*. Manual de consulta. Recuperado de: <https://www.savethechildren.es/entornos-seguros-entidades-sociales>
- Save the Children (2023). *Por una justicia a la altura de la infancia. Análisis de sentencias sobre abusos sexuales a niños y niñas en España*. Recuperado de: <https://www.savethechildren.es/actualidad/informe-por-una-justicia-la-altura-de-la-infancia>
- Save the Children (s.f.) *El modelo Barnahus*. Véase: <https://www.savethechildren.es/modelo-barnahus>

# 3

## UNA LEY PARA LA INFANCIA EN EUSKADI

*Isabel González y Arkaitz Gorritxo*

### **Cómo se fragua, en qué momento y sobre qué ejes. Nuestras aportaciones, qué se ha quedado fuera y los retos a los que se enfrenta**

El Parlamento Vasco aprobó el pasado 15 de febrero la Ley de Infancia y Adolescencia de Euskadi. Un ambicioso texto jurídico con más de 300 artículos y disposiciones, que busca garantizar social y jurídicamente la protección de las niñas, niños y adolescentes, promocionando su autonomía, ya que pasan de ser sujetos de protección a ser titulares de derechos. La nueva ley les reconoce como sujetos legitimados para participar activamente en la construcción de la sociedad y redefine la protección frente a la violencia de manera positiva y holística.

La conceptualización de la violencia hacia la infancia y adolescencia se entenderá a partir de ahora como el derecho al buen desarrollo y el bienestar de las personas menores de edad. Se establece por ley el deber de las instituciones públicas de garantizar unas condiciones de seguridad humana, que van más allá de la agresión física o emocional, y se fundamentan en la obligación de generar condiciones materiales, físicas, institucionales que garanticen el bienestar de la infancia y adolescencia. Prevenir desde lo estructural para evitar la mera posibilidad de provocar daño.

Esta ley propone un **sistema integral** que aborda todos los aspectos de la vida de los niños, niñas y adolescentes, garantizando su seguridad y desarrollo pleno, y pone la protección y promoción de sus derechos como eje central de todas las políticas públicas. En concreto aborda ámbitos cotidianos de la vida de niñas y niños y adolescentes como: la educación, la salud, la alimentación, el bienestar material, las relaciones con su entorno afectivo (padres, madres, familias...), la sexualidad, el entorno digital, los medios de comunicación (en especial los audiovisuales), y por supuesto el sistema de protección de la infancia.

En todos esos ámbitos esta nueva ley plantea derechos de las y los menores y obligaciones de las administraciones públicas (y algunos agentes privados). En algunos aspectos la norma plantea condiciones y regulaciones bastante ambiciosas (como en lo relativo al control y restricciones a la publicidad infantil o a la alimentación insana) o la ampliación de los permisos de paternidad/maternidad para asegurar tiempo de calidad en la crianza.

También destaca esta ley por incorporar conceptos muy novedosos de la legislación especializada internacional del sistema de Naciones Unidas, en concreto del Comité de Derechos del Niño. En particular destaca el **concepto de "buen trato"**, ligado al derecho a la vida y a la integridad física y psíquica. También el principio del **interés superior del menor**, que debe prevalecer en toda intervención de los poderes públicos

(administración sistema judicial...) Y algo menos conocido, o con menos trayectoria, es el **derecho a la participación** activa en las políticas públicas.

Todos estos conceptos nuevos que vienen a ampliar la protección frente a la violencia hacia la infancia y adolescencia tienen un referente previo. Hablamos de **la LOPIVI**: la Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Una norma integral que llegó para proteger a las personas menores de edad en todo el Estado, frente a cualquier forma de violencia, incluida la sexual. Dicha norma fue aprobada en el Congreso por mayoría absoluta, algo inusual en estos tiempos de conflictividad y de política tan polarizada.

La LOPIVI ha marcado un hito y es un ejemplo reconocido a nivel internacional de instrumento legislativo para prevenir, evitar y reparar la violencia hacia niños, niñas y adolescentes. Una violencia que no solo provoca un impacto negativo en su bienestar y desarrollo, sino que conlleva graves secuelas físicas y psicológicas que se mantienen a lo largo del tiempo, marcando también la vida adulta de quién la ha padecido.

Nuestras niñas, niños y adolescentes no contaban, hasta la LOPIVI, con una regulación específica que tratase **todas las formas de violencia** contra la infancia (malos tratos en la familia, abusos sexuales, abandono familiar, pobreza infantil, acoso escolar...). Ofrecer a los niños y niñas una protección más amplia y de múltiples facetas es uno de los motivos por los que se impulsa esta ley, y que ha sido bien recogida y ampliada en la Ley vasca de Infancia y Adolescencia.

El objetivo "escondido" de esta nueva ley era hacer que la **violencia contra la infancia se convierta en un problema de dimensiones públicas**, un tipo de violencia que la sociedad en su conjunto rechace y que nunca justifique. Siguiendo la estela y el ejemplo de la lucha feminista, que ha librado (y sigue librando) una batalla ideológica y social para conseguir el compromiso público e institucional en torno, por ejemplo, a las violencias machistas, aunque ahora haya quienes quieran defenestrarlo.

No en vano, la Ley recientemente aprobada de Infancia y Adolescencia tuvo en el Parlamento los votos a favor de todo el arco de representantes de partidos de izquierdas y en cambio la abstención o incluso el voto en contra de los partidos de la derecha. El reconocimiento del derecho a su cuerpo y a su sexualidad, así como al aborto de las menores de edad orientó la votación sin duda.

#### **"Actitud vigilante"**

Además, ha subrayado que "pone de relieve la necesidad de que todas las administraciones públicas vascas mantengan una actitud vigilante". "Todas y todos debemos estar atentos para prevenir de contextos, situaciones o conductas que pueden dificultar, perjudicar o vulnerar el adecuado desarrollo físico y psicológico de las personas menores de edad, así como el ejercicio real de sus derechos, con independencia de cuál sea su origen".

## La negociación con Elkarrekin Podemos

La oportunidad que presenta un proyecto de ley cuando el Gobierno lo trae al Parlamento Vasco es siempre un **equilibrio difícil y complejo entre diversos factores**. El primero es la situación global en que se encuentra la legislatura, en este caso en sus últimos compases y con un contexto de fuerte conflictividad política y un partido en el Gobierno Vasco en aparente crisis de gobernabilidad. La segunda de las circunstancias suele ser el posicionamiento ideológico que esa ley trae al debate parlamentario, en ocasiones la temática (o el “problema social”, en este caso la violencia hacia la infancia) o la forma de abordarla (es decir la apuesta institucional que se pretende hacer para legislar en torno a esa problemática) influyen y mucho en el posicionamiento que el resto de fuerzas políticas tomamos en relación a la misma. Por último, el vector quizás más importante y decisivo es la capacidad de influencia. Dependiendo de lo lejos o cerca que estemos los diferentes grupos parlamentarios de la posición inicial del gobierno en esa ley en concreto, es posible una negociación que permita modificar el texto y ampliarlo a las miradas del resto de partidos que no son el gobierno, y que la ley definitiva sea más una expresión conjunta de diferentes miradas y posturas.

Así fue efectivamente con la Ley vasca de Infancia y Adolescencia. Desde el primer momento en que el Departamento de Políticas Sociales, liderado por la consejera Nerea Melgosa se puso en contacto con nosotras, nos pusimos a trabajar en **una crítica integral, seria, constructiva y coherente con nuestros postulados ideológicos**. El primer borrador que presentamos en la mesa de negociación contenía nada menos que 20 ámbitos sobre los cuales proponíamos reformulaciones, ampliaciones y nuevas incorporaciones al texto de ley. Algunos ya sabíamos que chocaban frontalmente con los postulados del gobierno, pero, aun así, no nos pusieron líneas rojas desde el principio. En este proceso, el *modus operandi* fue el mismo que hemos mantenido a lo largo de los 4 años de legislatura, **ir de la mano de los colectivos sociales**. Sabíamos que en el escaso margen que da el tiempo de negociación de una ley el trabajo técnico que podíamos hacer no iba a ser suficiente para un trabajo a conciencia. De modo que recurrimos a las organizaciones sociales especializadas en infancia para desarrollar nuestra “ley ideal”.

A esa reunión inicial siguieron muchas otras a lo largo de 8 meses. Idas y venidas de textos y propuestas, en los que ambas partes nos comprometimos a buscar un consenso que apartara lo que nos distanciara y acercara lo que nos unía. Un delicado equilibrio que, desde una visión de la política muy alejada de la de Maquiavelo, mirara siempre por la mejor ley para la infancia y adolescencia.

Estas son **algunas de las propuestas que planteamos para mejorar la ley** durante la negociación que llevamos a cabo desde el grupo parlamentario Elkarrekin Podemos con la delegación del Departamento de Políticas Sociales del Gobierno vasco:

En primer lugar, algo que nos llamaba poderosamente la atención y nos resultaba un *sine qua non*, era la formulación en todo el texto de progenitores de las niñas y niños como **“el padre y la madre”**. Estaba claro que no se trataba de una ley de familias, pero creímos que la declaración en una ley así de la familia heteronormativa como universal era una invisibilización de la realidad diversa de nuestra sociedad y nuestras familias. Las familias monoparentales, y en especial (mucho más numerosas) las monomarentales, las familias de dos padres, de dos madres, e incluso de personas no binarias quedaban por el lenguaje mismo invisibilizadas en toda la ley. Nuestra propuesta enseguida tuvo aceptación y se convirtió en una modificación sustancial a lo largo de todo el texto del proyecto de ley.

En segundo lugar, abogábamos por una **mejor integración de la LOPIVI**, la primera ley que recogía los principios y debates internacionales sobre protección a la infancia en el Estado y con competencia en Euskadi. Una ley aprobada por el Ministerio de Derechos Sociales de Unidas Podemos durante el gobierno de coalición (2019-2023), que había sido reconocida a nivel internacional por garantista. La ley vasca incorporó gracias a nuestras propuestas cuestiones recogidas en la LOPIVI en relación a cómo interpretar el interés superior del menor, el buen trato, el derecho del menor a ser oído y escuchado, en incorporar la prevención como parte de la estrategia institucional de lucha contra la violencia hacia la infancia...

En tercer lugar, nos importaba mucho poner el énfasis en **el apoyo a la crianza**. Siguiendo la línea inspiradora de la devenida Ley de Familias que nunca se aprobó en el Estado, y apoyándonos en la defensa que organizaciones como UNICEF han hecho del derecho de las niñas y niños a tener tiempo de calidad con sus progenitores. Elaboramos una serie de propuestas en este sentido que plantean la ley de infancia como un refrendo legal al aumento progresivo de las coberturas para los cuidados, sea por nacimiento o adopción, o por cuidado a dependiente. Apoyos en forma de servicios, ayudas y prestaciones, con el horizonte puesto en países europeos como Suecia con permisos retribuidos de 34 semanas o Islandia con 24. El reto demográfico al que nos enfrentamos en Euskadi requiere de medidas excepcionales, que superen el marco normativo estatal, que es el que está impulsando el crecimiento de los permisos desde hace 10 años, y que implique al Gobierno Vasco en la financiación de esos periodos de cuidado para revertir (en parte) los bajos índices de natalidad vascos.

Un tema que ha sido reiterativo en nuestro accionar parlamentario a lo largo de toda la legislatura también estuvo presente en la negociación de esta ley. Se trataba del derecho de la infancia y adolescencia a **una alimentación saludable**. La alarma social generada en los últimos meses en torno a los comedores escolares y los desmanes de salud pública ocurridos en ellos, nos llevó a plantear incorporaciones específicas en el ámbito de la salud en torno a la alimentación saludable de niñas, niños y adolescentes. Y logramos un hito considerable. Apoyados en un decreto del gobierno central que nunca vió la luz por las presiones de la industria alimentaria, logramos introducir en el texto definitivo de la ley vasca toda una regulación exhaustiva y restrictiva en torno a la alimentación infantil y la publicidad de la misma. Poniendo el foco en el control de los anuncios que utilizan la ingenuidad de las niñas y niños para inducir al consumo de productos además insanos y perjudiciales, o utilizando representaciones de violencia, presentaciones agresivas o estereotipadas o hipersexualizadas.

También logramos introducir cuestiones referidas a la implicación de las administraciones públicas en la lucha contra el estigma que sufren las niñas, niños y adolescentes con problemáticas de **salud mental**. Diferenciando además los trastornos de salud mental, de los de adicciones o de comportamientos.

Y por último dimos impulso en la ley al **deporte inclusivo**, y al compromiso de las administraciones de velar por la prevención del abuso sexual en el ámbito escolar y deportivo del ocio y el tiempo libre.

### **Lo que se quedó en el tintero: oportunidades perdidas**

Evidentemente hubo cuestiones que, como en toda negociación, quedaron fuera del acuerdo. Fundamentalmente porque las diferencias ideológicas en estos temas eran evidentes y ya se habían expuesto meses antes en otras negociaciones que no pudimos superar. Aunque no fueron muchas, sí que cabría señalar

dos. La primera fue **el derecho a la vivienda**, tratamos de incorporar el derecho a la vivienda de la infancia, en especial de la infancia vulnerable, pero en esta materia no pudimos avanzar, y quedó fuera del marco de la ley.

Así también una batería de propuestas que llevábamos en torno a las políticas educativas, como la regulación por ley de la **gratuidad de la educación pública en el ciclo de 0 a 3 años** (hoy financiada por decreto temporal), el control mayor de los comedores escolares (y las empresas de catering que las suministran), la lucha contra la segregación escolar que es sangrante en Euskadi, o la adaptación de horarios de los centros de titularidad pública a las conciliaciones familiares. Nuestra posición beligerante durante la legislatura con la Ley de Educación del Gobierno tendría algo que ver.

### **Y ¿a partir de ahora?**

La ley está en vigor y tiene por delante la difícil tarea de ir aterrizando todos sus contenidos maximalistas en regulaciones específicas de cada uno de los temas que recoge. Veremos qué aspectos se desarrollan antes que otros, pero creemos que el prioritario debería ser el relativo a la **lucha contra la pobreza infantil**. Creemos que una prestación universal de crianza en conexión con las políticas fiscales, tal y como formulamos en nuestras enmiendas al texto sería la herramienta idónea para abordarla.

En Euskadi el 16,7 % de los menores de 14 años se encuentran en situación de pobreza real o ausencia de bienestar, según la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) de 2020. La última Encuesta de Condiciones de Vida del INE 2023, con datos actualizados, a última Encuesta de Condiciones de Vida del INE 2023 nos dice que la tasa de riesgo de exclusión social y pobreza infantil alcanza en Euskadi el 20,1% de niños, niñas y adolescentes, en base al umbral autonómico. Tal y como señalaba Pilar Kaltzada recientemente en un artículo "Euskadi podría aspirar a acabar con la pobreza infantil en esta generación, y no hay motivo alguno para que esta no sea la prioridad del gobierno al que recibirá el mandato de gestionar nuestro porvenir".

### **Esta ley no es una meta, sino un punto de partida**

Le compete al nuevo gobierno el desarrollo normativo que aterrice todos los derechos reconocidos en la Ley. También las estrategias que dibujen escenarios futuros y deseados y reglamentos que hagan realidad estos reconocimientos. Y un reto ingente y completamente estructural: el desarrollo de las políticas de infancia en TODAS las administraciones públicas bajo el paraguas de los principios y enfoques que establece esta ley.

Decía Virginia Woolf "Cuando somos niños, nos dicen que el mundo es nuestro. Luego, crecemos y nos dicen que no lo es. Yo digo que es nuestro y que siempre lo ha sido". Es responsabilidad colectiva e institucional garantizar que cada niña, cada niño en Euskadi tenga la oportunidad de explorar y disfrutar el mundo que les rodea, sin miedo, sin violencia y sin limitaciones injustas impuestas por la sociedad.

Para nuestro grupo parlamentario el trabajo, el proceso y el resultado de este texto legislativo ha sido el gran colofón de nuestras aportaciones en la XII Legislatura. Porque con esta ley empieza todo para nuestra infancia.



# 4

## SIN DEFENSA ANTE LA ALIMENTACIÓN QUE ENFERMA

**Javier Guzmán**

En el Estado español, según los últimos datos disponibles de la AESAN<sup>32</sup>, alrededor de un 40% de la población infantil tienen sobrepeso u obesidad. Entre ellos, un 19% de los niños y las niñas, es decir, casi uno de cada cinco, sufre obesidad<sup>33</sup>. Pero además somos el tercer país europeo con mayor prevalencia de sobrepeso y el cuarto en obesidad en un índice que abarca a 33 países de la Región Europea de la Organización Mundial de la Salud (OMS), tras la investigación<sup>34</sup> realizada por la Iniciativa de Vigilancia de la Obesidad Infantil, el doble de países como la República Checa o Dinamarca.

El sobrepeso y obesidad infantil, por desgracia, es solo uno de los múltiples indicadores que nos demuestran los problemas de salud alimentaria que afectan a la población infantil y revelan que, o bien las políticas públicas encaminadas a revertir la situación no han funcionado o, lo que es aún peor, no existen. Lamentablemente el Estado español ha decidido inhibirse ante el empeoramiento constante de la salud alimentaria y es especialmente grave en el caso de una población vulnerable como es la infantil. Cuando un problema afecta a tal magnitud de la población no estamos hablando de un tema individual o de malas decisiones que las familias toman porque sí, hay unas causas estructurales y la única manera de actuar sobre ellas es con políticas públicas contundentes y ahí es cuando, si miras lo que hay, te encuentras con un desierto.

Uno de los elementos claves que la OMS lleva años insistiendo que debe abordarse sí o sí es la regulación de la publicidad infantil, y en esa regulación se juega un factor trascendental: salud poblacional versus intereses corporativos de la industria alimentaria. La primera pregunta que debemos respondernos como sociedad, es si nuestros niños y niñas tienen derecho a que su salud sea protegida por encima de los intereses de grandes empresas de la alimentación procesada o no. Porque, si la respuesta es positiva, lo que tenemos en este momento y durante los últimos años es una auténtica dejación de los poderes públicos en su obligación de defenderlos, en una de las cuestiones que más afecta al consumo alimentario, la publicidad de alimentos dirigidos a la población infantil, que sufren un asedio constante porque básicamente se han convertido en uno de sus targets más importantes. Para que se hagan una idea, en nuestro país, la población infantil recibe el impacto de más de 4.000 anuncios al año de alimentación, según un estudio<sup>35</sup> del Instituto de Salud Carlos III, y 2/3 de los anuncios se puede considerar que tiene un perfil nutricional poco saludable. Es decir, básicamente lo que se anuncia dirigida a la población infantil es alimentación no saludable, y ello quiere decir que por muchas campañas amables impulsadas por las administraciones aconsejando a la población infantil y sus familias que coman fruta y hagan deporte, eso se queda en nada ante la avalancha por tierra, mar y aire, de las mil y una formas de marketing con la que las empresas alimentarias influyen y condicionan el

---

<sup>32</sup> [www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/nutricion/ENE\\_COVID\\_NINOS\\_FINAL.pdf](http://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/nutricion/ENE_COVID_NINOS_FINAL.pdf)

<sup>33</sup> [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/detalle/aladino\\_2023.htm](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/nutricion/detalle/aladino_2023.htm)

<sup>34</sup> [https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/noticias\\_y\\_actualizaciones/noticias/2022/COSI.htm](https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/web/noticias_y_actualizaciones/noticias/2022/COSI.htm)

<sup>35</sup> <https://gacetasanitaria.org/es-nutrition-health-claims-in-products-articulo-S0213911116000066>

consumo de sus productos más insanos. Dicho de otra manera, que el mensaje predominante que llega al telespectador infantil y juvenil va justo en la dirección opuesta a las políticas de salud y a los derechos de la infancia. Es como pedirles, a los menores de 12 años que no estén todo el día con el móvil en la mano, con un simple cartel colgado en el pasillo de una escuela, pero dejar que las empresas se los regalen a la salida del patio, que los publiciten sus personajes favoritos, que *influencers* referentes hagan apología de ellos, que tengan formas, sonidos y colores atractivos y dejar que los vinculen a contenidos adictivos.

Para ver la magnitud del problema que supone esta absoluta desprotección y falta de regulación pública, hay que tomarse en serio sus consecuencias como es la obesidad infantil, porque existe una relación directa entre el número de anuncios que ven de alimentación insana y la tasa de obesidad. Esta última supone un enorme problema en el presente para miles de niños y niñas porque su consumo está asociado a una mayor prevalencia de enfermedades importantes como la hipertensión, diabetes, e incluso trastornos psicosociales. Pero es que, además, supone un enorme problema e hipoteca para su futuro, pues existe una mayor probabilidad de arrastrar este exceso de peso también en la edad adulta, es la llamada persistencia, lo que supone un aumento de riesgo de padecer enfermedades cardiovasculares, varios tipos de cáncer, etc... Debemos recordar que, durante la niñez y la adolescencia, la buena nutrición y las conductas dietéticas son importantes para lograr un crecimiento completo y una composición corporal adecuada, promover la salud y el bienestar y reducir el riesgo de enfermedades crónicas en la edad adulta. Los estudios epidemiológicos proporcionan evidencia de que la obesidad, la hipercolesterolemia y la hipertensión siguen desde la infancia hasta la edad adulta, y las opciones de estilo de vida, como la dieta y la ingesta excesiva de calorías, influyen en estas condiciones<sup>36</sup>.

Hace años que la OMS advierte que uno de los principales problemas de salud pública a nivel mundial es la mala alimentación, un problema que lleva años en plena expansión y que en este momento está detrás de que en el mundo ya haya alrededor de 2000 millones de personas que sufren exceso de peso u obesidad, y lo que es peor, la mancha de alimentación insana sigue imparables, cada vez más extensa.

Una extensión que pone en jaque los sistemas públicos de salud de muchos países empobrecidos, pero también de los que cuentan con más recursos como es el caso español.

Básicamente lo que ha ocurrido los últimos años es que las dietas tradicionales basadas en producto fresco han sido reemplazadas por otras con más grasa (principalmente de origen animal) y más azúcar añadido, junto a una disminución de la ingesta de carbohidratos complejos y de fibra. Dicho de otro modo, un aumento en la ingesta de carne, mayor consumo de azúcares y mayor presencia de grasas, acompañado de un importante aumento de alimentos refinados y procesados. A todo ello se suma el drástico descenso en el consumo de legumbres y granos, alimentos básicos en la pirámide alimenticia. Aunque el concepto de transición parece indicar un cambio natural, la que estamos viviendo (padeciendo) no lo es. Se trata de un cambio dirigido por quien ha tomado el control de la cadena alimentaria. La industria, que es quien hoy nos da de comer, nos ha llevado hacia unas dietas con mayor rentabilidad económica, pero que son altamente

---

<sup>36</sup> "Nutrition-Related Health Concerns, Dietary Intakes, and Eating Behaviors of Children and Adolescents". Institute of Medicine. 2007. "Nutrition Standards for Foods in Schools: Leading the Way Toward Healthier Youth". Washington, DC: *The National Academies Press*. doi: 10.17226/11899.

insanas. Un dato: a nivel mundial, las ventas de productos ultraprocesados aumentaron un 43,7% en el periodo 2000-2013.

Apenas comemos alimentos frescos. Una parte importante de nuestra dieta es alimentación procesada y es ahí donde está el principal problema. Ahí es donde tenemos que mirar. No es baladí que según el estudio de la OMS en Europa que vimos más arriba, España es el país europeo con menor **consumo diario de verduras**.

La industria alimentaria ha llegado a ocupar una posición dominante en el sistema de producción y consumo de alimentos. Pero su poder de influencia va más allá: es uno de los principales lobbies mundiales, con capacidad para incidir de manera notable en las decisiones que se toman a nivel político. Como consecuencia, nos encontramos ante la ausencia de políticas públicas que aborden las causas de la alimentación insana conforme a la gravedad de los impactos que está generando.

Como decíamos, una de las herramientas más importantes que existen para la inducción del consumo alimentario, y por tanto la dieta, es la publicidad. Y la gran industria alimentaria hace buen uso de la publicidad. Invierte enormes cantidades de dinero y esfuerzo con la lógica intención de modificar las compras y el consumo alimentario, convirtiéndose en una poderosa fuerza sociocultural. Como resultado, la capacidad real de control consciente que tenemos sobre nuestra alimentación es muy baja. Mucho menor de lo que suponemos. Además, la sofisticada mercadotecnia de la industria y la distribución alimentaria ha entrado de lleno en él<sup>37</sup>.

**Pero más poder tiene, si el público al que se dirige es la población infantil. Hay que recordar que se trata una población vulnerable frente a la publicidad, de ahí su imprescindible protección.** La propia OMS dice: “Los niños son especialmente vulnerables a la influencia de anuncios publicitarios, así que debemos protegerlos con medidas firmes y eficaces de salud pública”. No regular de manera estricta la publicidad de alimentos insanos significa pisotear los derechos de los niños y niñas.

Así lo certifica el estudio “El efecto de los 30 segundos”, que muestra cómo unos niños expuestos a publicidad alimentaria elegían esos productos a diferencia de los que ni fueron expuestos.

Y no sólo eso, sino que, además, como ya pueden intuir, la obesidad infantil está relacionada directamente con el nivel de renta, cuanto más baja es la renta mayor la obesidad, y esto es lo que evidencia el último estudio<sup>38</sup> de la Escuela Nacional de Sanidad del Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) y publicados en la revista *BMC Public Health*. Los niños y adolescentes españoles de familias con bajos ingresos reciben el doble de impactos en forma de publicidad, a través de la televisión, que incitan a comer y beber alimentos y bebidas ultraprocesados, no saludables, en comparación con los menores de clase social alta.

---

<sup>37</sup> Viaje al Centro de la Alimentación que nos Enferma. Justicia Alimentaria, 2016.

[https://justiciaalimentaria.org/sites/default/files/campaign/informe\\_dameveneno.pdf](https://justiciaalimentaria.org/sites/default/files/campaign/informe_dameveneno.pdf)

<sup>38</sup> <https://bmcpublikealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-023-17410-z>

1. Es decir, los niños y niñas de las clases populares pagan con su salud el beneficio de una oligarquía de alimentación industrial.
2. Una vez visto el problema social y de salud pública que tenemos encima, ahora toca ver lo que han hecho nuestros gobernantes para proteger a la población infantil. El resumen más certero se puede hacer con una sola palabra: nada, o con tres, peor que nada. Simplemente el Ministerio de Sanidad y Consumo durante años ha justificado su inacción amparándose en la existencia del PAOS, un código ético de publicidad infantil, que no diferencia entre alimentos sanos e insanos, que además es de autorregulación y voluntario, para entendernos, escrito por las propias empresas de alimentación procesada. Un código que está lleno de ambigüedades, que solamente cubre un pequeño espectro de la publicidad infantil, y que contiene numerosas y evidentes vías de escape y excepciones que puede usar la industria alimentaria.
3. Pero aún hay más. Resulta que el porcentaje de incumplimiento fue mayor entre las empresas que sí han suscrito el Código respecto a las que no. Es decir, que parece que suscribir el Código exime de cumplirlo. Así un estudio de la Universidad Complutense de 2017<sup>39</sup>, dirigido por el profesor Miguel Royo, casi nueve de cada 10 anuncios de alimentación y bebidas incumplen una de las normas del Código Paos, y un tercio incumple tres a la vez.

Y como colofón a este enorme engaño a la ciudadanía, la supervisión del cumplimiento del código PAOS es responsabilidad de una organización privada, [la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial \(Autocontrol\)](#), formada por medios de comunicación, industria y sus asociaciones sectoriales. Las personas que forman parte del jurado son designadas por la Junta Directiva de Autocontrol y por el Instituto Nacional de Consumo. En su Junta Directiva encontramos a Danone, Coca-Cola, Nestlé, etc.

Ya ven, podemos decir sin miedo a equivocarnos, que hay algo peor que la ausencia de regulación, la creación de un sistema ficticio de protección.

Por ello desde la campaña [Defiéndeme](#), lanzada hace en 2016 por organizaciones, como Justicia Alimentaria, SESPAS, CECU, CEAPA, Medicus Mundi y Amigos de la tierra y apoyada por más de más de 40 organizaciones sanitarias y sociales, venimos demandando un sistema de regulación, con rango legal apropiado, que garantice que la población infantil únicamente pueda verse expuesta a publicidad de alimentos y bebidas saludables, con un perfil nutricional acorde con las recomendaciones de los expertos. Para seleccionar los productos saludables, cuya publicidad sería permisible, se propone aplicar el perfil nutricional de la región europea de la OMS, diseñado para este fin.

Una regulación similar a la que se puso en marcha en Portugal en 2019. Una regulación inspirada en los perfiles nutricionales aprobados por la OMS para Europa y no en inventos de la industria alimentaria como el famoso Nustriscore. Para hacernos una idea, si aplicáramos esa misma regulación en España, sólo podrían salvarse el 23% de los anuncios.

---

<sup>39</sup> <https://docta.ucm.es/entities/publication/35f573bd-b285-4a35-b4cd-cca43af68b7d>

Y esto es así porque la regulación prohíbe la **publicidad destinada a la población infantil** de productos potencialmente perjudiciales para la salud.

Y ahí podemos encontrarnos, excluidas todas las galletas y batidos de chocolate, el 90 % de los cereales de desayuno y el 72 % de los yogures del mercado, pero también afecta a la mayoría de refrescos, etc. **Prohíbe la promoción de productos considerados insanos en la televisión y radio durante el horario infantil**, y en la media hora anterior y después de la emisión de cualquier tipo de programación dirigida a menores de edad.

Y no sólo eso; prohíbe su publicidad cerca de colegios, parques infantiles, actos culturales, deportivos donde vaya público infantil y adolescentes. Y, por último, también lo prohíbe en redes, webs, aplicaciones, etc.

Pues bien, en la legislatura pasada, por fin, tuvimos la buena noticia que desde el Ministerio de Consumo se lanzaba la iniciativa de aprobar un decreto muy parecido al portugués, también inspirado en los perfiles nutricionales de la OMS, y sobre la cual había un absoluto consenso de la comunidad científica y social. Por fin íbamos a ponernos a la altura de los tiempos. Lamentablemente esto no fue así, y el Ministerio de Agricultura decidió vetar su aprobación justo en el final de la legislatura. Veto que fue celebrado por el lobby industrial alimentario aún que, anteriormente el gobierno, había apoyado la necesidad de una regulación en el marco del Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Obesidad Infantil 2022-2030. Un veto que no fue explicado, salvo por argumentos tan extravagantes como **que el apoyaba al sector heladero tradicional: "Es un sector que hay que defender**, y defender nuestra salud", y expresando claramente "Los mecanismos de autorregulación y corregulación pueden ser más efectivos que los prescriptivos en el ámbito de alimentación" alineándose claramente con la posición de la patronal del alimentos y bebidas. Saquen sus conclusiones.

Después de años de batalla, de demandas de la sociedad civil y de los llamamientos desesperados de organizaciones internacionales como la OMS, volvemos a la casilla de salida. Y a la misma pregunta que hacíamos al principio de este artículo.

¿Quién defiende a nuestros hijos e hijas? ¿Qué priorizamos? ¿La salud de nuestros hijos e hijas o sus beneficios?

Por ahora sus beneficios. Sabemos, en esta disyuntiva, a quien defiende el Ministerio de Agricultura, pero ¿y el de Sanidad? ¿Y del de Consumo? Ha llegado la hora de regular, háganlo de una vez. Protejan a la población infantil, porque es su derecho y el nuestro.



# 5

## LA EDUCACIÓN INFANTIL DE PRIMER CICLO, UNA ETAPA EN PROCESO DE CONSTRUCCIÓN

***Adriano Villar Aldonza y María Jesús Mancebón Torrubia***

Los servicios de atención y cuidado de calidad en la primera infancia se han convertido en una prioridad política y social. Ello se debe a sus implicaciones, no solo sobre el propio individuo, que encuentra beneficios asociados a su paso por este nivel escolar, sino también sobre la sociedad en su conjunto. Y es que la escolarización temprana favorece la conciliación de la vida familiar y laboral y la participación de la mujer en el mercado de trabajo. Por otro lado, diversos trabajos realizados en el contexto internacional han demostrado que el retorno social de la inversión supera con creces la inversión inicial, especialmente si se trata de niños y niñas que parten de una situación de desventaja educativa debido a su entorno familiar.

Desde que se iniciase este nuevo milenio se han realizado importantes avances en varios países europeos en lo que a la escolarización en esta etapa educativa se refiere (véase tabla 1), si bien el proceso de institucionalización y desarrollo de la misma todavía no ha terminado y es muy desigual en los diferentes países. Así, mientras que en los países del norte de Europa las tasas de escolarización de los niños de 2 años de edad en 2021 superaban 70% e incluso en algunos de ellos, como Suecia, Noruega e Islandia, el 90%; en varias economías del este de Europa, como República Checa, Hungría y República Eslovaca, dicha tasa se encontraba ligeramente por encima del 10%. Nuestro país ocupaba en ese año una posición intermedia, con una tasa de escolarización del 56%. En todo caso, donde las tasas de escolarización son realmente bajas es en la etapa 0-2. Los valores más altos se dan, de nuevo, en algunos países nórdicos (Noruega y Dinamarca) y, aún allí, la participación está en torno al 40%.

Un dato importante a considerar en la evolución que ha experimentado la educación infantil en Europa en el siglo XXI fue el establecimiento en 2002 de los denominados Objetivos de Barcelona por parte del Consejo Europeo. Entre ellos se encontraba la fijación de una tasa de participación en el sistema educativo del 33 % en 2010 para los niños menores de tres años. Como puede apreciarse en la tabla 1, solo unos pocos países lo consiguieron (Dinamarca, Islandia, Noruega y Eslovenia). En la tabla se aprecia también el importante esfuerzo que hicieron algunos países para alcanzar el objetivo. Es el caso de Alemania, Portugal, Eslovenia y España, donde el crecimiento de la escolarización de los menores de 3 años entre los años 2005 y 2010 estuvo entre 7 y 10 puntos porcentuales. En todo caso, aunque los objetivos de Barcelona se alcanzaron como media a escala de la UE, algunos Estados miembros siguen todavía muy rezagados. Es el caso de Luxemburgo, Francia, Italia, Hungría, República Checa, Polonia, y la República Eslovaca que en 2021 todavía presentaban tasas de matrícula en el primer ciclo de educación infantil del 5% o inferiores. A juicio de la Comisión Europea el equilibrio entre la oferta y la demanda se dio únicamente en aquellos lugares en los que la oferta estaba sostenida con fondos públicos y donde se garantizaba el derecho a una plaza escolar: Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega (European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014).

Centrando la atención en el caso de los más pequeños (0 a 2 años de edad), debe decirse que, en la mayor parte de países, entre ellos España, la oferta pública ha sido muy insuficiente, no ofreciéndose esta etapa

educativa de manera gratuita a toda la población. En estos casos, han sido los centros privados los que han llenado el vacío del sector público en la atención a la primera infancia, con el problema que ello conlleva para las familias de rentas bajas. Un buen indicador del esfuerzo realizado por cada país para facilitar el acceso y calidad a este primerísimo nivel educativo, lo encontramos en el porcentaje de gasto público dirigido a esta etapa por cada país. Así, a partir de los datos disponibles en Eurostat, se observa cómo, en 2019, los países que más gastaban en este primer nivel educativo eran: Noruega (0,73% de su PIB), Islandia (0,68%), Suecia (0,58%) y Dinamarca (0,52%). A distancia, países como Finlandia (0,36%), Alemania (0,33%), Eslovenia (0,29%), España (0,16%), Reino Unido (0,03%) o Rumanía (0,03%).

En el caso específico de España, los datos de las estadísticas no universitarias que publica el INE permiten observar que en los últimos 20 años se han experimentado importantes avances en el primer ciclo de educación infantil. A ello han contribuido, sin duda, los cambios que se han producido en la regulación de esta etapa, las acciones y planes concretos enfocados a su promoción, y la creciente demanda de estos servicios por parte de la población.

Así, no fue hasta la proclamación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre cuando se reconoció formalmente la Educación Infantil de Primer Ciclo en España. En esta ley se establecieron unos niveles mínimos de calidad para este nivel educativo y se animaba a las comunidades autónomas a incrementar progresivamente la oferta de plazas públicas. Sin embargo, la no obligatoriedad de estas propuestas explica que, a finales de los años 90, los centros privados representasen más de la mitad de las plazas existentes, siendo la tasa neta de escolarización en este nivel tan solo del 3,3% en el curso 1991/1992.

Un importante avance en lo que a esta etapa educativa se refiere se produce con la Ley Orgánica de Educación de 3 de mayo de 2006 (LOE). Con ella se recupera el componente educativo para esta etapa -que la precedente Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), de 2002 había relegado a un segundo plano -, si bien no se establecen los contenidos mínimos a desarrollar por los centros. En todo caso, en términos cuantitativos los resultados fueron positivos, ya que la tasa de escolarización alcanzó el 16,4% en el curso 2005/2006. Merece la pena destacar, en este contexto, la iniciativa política del plan Educa3 en el año 2008. Con ella se pretendía crear 300.000 nuevas plazas para niños de entre cero y tres años. Con todo, y debido a los recortes presupuestarios que tuvieron que realizar los entes públicos durante la crisis de 2008, este plan fue cancelado en 2012 tras haberse creado únicamente 75.000 nuevas plazas. Pese a ello, las familias continuaron demandando cada vez más estos servicios, alcanzándose una tasa de matrícula del 31,8% en el curso 2012/2013. No obstante, estas cifras esconden tras de sí una fuerte heterogeneidad a nivel regional, como se pone de manifiesto en la tabla 2, heterogeneidad que se mantiene todavía en el curso 2022/2023.

Así, la última columna de la tabla 2 pone de manifiesto que mientras que, en algunas comunidades autónomas, como Galicia, País Vasco, Madrid, o Andalucía, la tasa de matrícula ha alcanzado el 56,4%, 56%, 55,1%, 53,1%, respectivamente; en otras, como Asturias, Canarias, Ceuta, o Murcia, esta tasa no ha alcanzado el 33% fijado en los objetivos de Barcelona para 2010. Asimismo, en el resto de regiones, la tasa se encuentra por debajo del 45 % fijado en los objetivos de Barcelona para 2030. Y es que la no gratuidad de este primerísimo nivel educativo obliga a las familias a asumir en torno al 33% de los costes totales, variando estos porcentajes en función de los bonos y ayudas ofrecidos a las familias en cada comunidad autónoma. Un análisis detallado de esta última cuestión se puede ver en el trabajo de León et. al (2022), donde se estudia la asequibilidad de estos servicios en función de la renta de las familias en algunos territorios.

El verdadero espaldarazo normativo a la etapa escolar que cubre desde los 0 a los 2 años de edad, se produce con la promulgación de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE). Con ella, y su desarrollo en el RD 95/2022, se estableció un marco común para esta etapa educativa dentro del panorama nacional. Por un lado, en su artículo 14 se establecieron los contenidos mínimos a trabajar en las aulas (esto es, el currículo) y se regularon los requisitos de titulación de sus profesionales y de los centros de educación infantil (instalaciones, ratio alumno profesor y número de puestos escolares). Por otro lado, su artículo 5 establece que el Gobierno, en colaboración con las administraciones educativas, tenderá hacia la progresiva implantación del primer ciclo de educación infantil mediante una oferta pública suficiente y la extensión de la gratuidad. Para ello, las comunidades autónomas contarán con ayuda exterior, como los 650 millones de euros provenientes de los fondos europeos *Next Generation* dirigidos a crear 65.382 plazas entre los años 2021 y 2023.

En consonancia con la anterior, debe mencionarse la aprobación en el año 2022 por parte del Gobierno español del Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030), la herramienta principal con la que España podrá en marcha la Garantía Infantil Europea (GIE), una Recomendación del Consejo de la Unión Europea destinada a romper el círculo de la pobreza infantil. En particular, el objetivo del GIE es garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes en la Unión Europea tengan acceso a seis derechos básicos: educación y cuidado infantil, educación y actividades extraescolares, al menos una comida saludable por día lectivo, asistencia sanitaria, vivienda adecuada y alimentación saludable. Dentro de las acciones educativas que se contemplan en este plan destacan las dirigidas al primer ciclo de la educación infantil: a) ofertar suficientes plazas en escuelas infantiles de manera gratuita, priorizando la oferta pública, y con flexibilidad horaria, b) garantizar la asequibilidad de las escuelas de primer ciclo de educación infantil, así como de los servicios adicionales (comedores escolares, actividades extraescolares y opciones de cuidado antes y después del colegio), y c) abordar las disparidades territoriales respecto a la disponibilidad y la calidad de los servicios educativos, incluido el primer ciclo de educación infantil (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022).

En definitiva, la etapa educativa de los 0 a 2 años, se ha convertido en uno de los focos prioritarios de atención de los sistemas educativos europeos del siglo XXI. La tendencia parece apuntar hacia un abaratamiento e incluso gratuidad de estos servicios de aquí a 2030, si bien todavía queda mucho por hacer. En el listado de actuaciones pendientes no debería primarse tan solo el aumento de plazas o la gratuidad para todos, ya que los recursos públicos son limitados y su uso eficaz requiere de políticas orientadas a superar los escollos principales existentes en el momento actual.

Es por ello que, desde nuestro punto de vista, antes de aplicar intervenciones generales sobre todo el colectivo de la población, lo prioritario debería ser focalizar la atención en los colectivos que encuentran más dificultades a la hora de acceder a estos servicios y actuar de manera preferente sobre ellos. Varios informes, elaborados por instituciones que trabajan en el ámbito de la infancia, como Save the Children o Educo, han identificado a los grupos de población que menor participación tienen en el primer ciclo de educación infantil en España. Se trata de las familias más vulnerables económicamente, las monoparentales, las que tienen dificultades con el idioma, así como los niños con necesidades de una atención especial. Así, en el informe de Save the Children de 2019 se mostró que mientras el 62,5% de los niños que pertenecen las familias más ricas en España están escolarizados en la etapa 0-3 años, en el caso de los hijos de las familias más pobres ese porcentaje es de solo un 26,3%. El dato es muy significativo, ya que es justamente sobre estos últimos

donde la escolarización temprana ha mostrado un impacto mayor (Felfe & Lalive, 2018; van Huizen & Planteaga, 2018).

La principal barrera que encuentran las familias de bajos recursos para escolarizar a sus hijos más pequeños es de tipo económico. Así se indica en el informe de la ONG Educo (2023) donde, haciendo uso de los datos suministrados en la Encuesta de Condiciones de Vida (2016), se muestra que el 52,4 % de las familias que no tienen cubiertas sus necesidades de cuidado fuera del hogar para menores de 3 años alega que la razón principal es que no pueden permitírselo. Otras barreras son sociales, culturales y administrativas. Las familias en las que la madre no trabaja o tiene un nivel educativo bajo y aquellas que viven en zonas poco pobladas son quienes menos acceden a servicios socioeducativos durante los primeros años de vida del menor. Este aspecto es importante, porque pone de manifiesto, que, aparte de garantizar la gratuidad, resulta muy importante facilitar los trámites de acceso a las ayudas y a las plazas vacantes, reduciendo las exigencias digitales en la solicitud o facilitando personal de apoyo para atenderlas, que suponen otra gran barrera para las familias que disponen de menor nivel educativo.

Por otro lado, y al objeto de incentivar la escolarización de los colectivos arriba mencionados, debería priorizarse, tal y como establece la LOMLOE, la creación de plazas públicas gratuitas, frente a los conciertos educativos con la enseñanza privada, opción esta última por la que están optando algunas comunidades autónomas gobernadas por el partido popular. Ello se debe a que, como señala Sheila González, investigadora de la Universidad de Barcelona, financiar al sector privado cuando la tasa de cobertura no es universal, como sucede con el primer ciclo de educación infantil, supone una barrera para el acceso de las clases económicamente desfavorecidas que son, justamente, las menos representadas en la etapa de 0 a 2 años de edad<sup>40</sup>. La razón de esta barrera es que los centros privados se localizan mayoritariamente en los barrios de clase media alta, siendo por ello las familias de estos estratos económicos los que más se pueden beneficiar de la gratuidad de la etapa, si ésta se lleva a cabo mediante conciertos.

Por otro lado, creemos que es urgente que los gobiernos prioricen la investigación educativa de esta primera etapa, para lo cual es fundamental que generen datos sobre esta etapa y faciliten su acceso a los investigadores. Y es que las posibilidades de realizar estudios de calidad sobre la etapa escolar previa a la educación obligatoria en España son en este momento remotas, lo que puede explicar el reducido número de estudios cuantitativos sobre el tema en nuestro país. En este sentido, nos sumamos a la propuesta de impulsar una evaluación similar a la realizada por PISA para la Educación Infantil (Gortazar y Ferrer, 2022). Un interesante punto de partida para ello podría ser el informe piloto elaborado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa en 2007 titulado: *Evaluación de la educación infantil en España* (INEE, 2007). Esta evaluación es la única realizada en España a los niños que se encontraban en el último curso del segundo ciclo de educación infantil. Aunque su realización, lamentablemente, no fue más allá del proyecto piloto, su uso ha servido para avanzar en el conocimiento de algunos aspectos importantes de la etapa educativa dirigida a los niños más pequeños en nuestro país. Así, el trabajo de Villar-Aldonza, et al., 2023, haciendo uso de la citada evaluación, ha puesto de manifiesto empíricamente que la escolarización en el primer ciclo de educación infantil tiene que ver, fundamentalmente, con aspectos relacionados con la madre -su nivel de estudios, situación laboral o edad-, el hogar -número de hijos-, y el entorno -oferta de centros de cuidado

---

<sup>40</sup> Véase noticia aparecida en el diario El País el 21 de abril de 2024.

infantil en la zona donde reside la familia-. Otro estudio que hizo uso de esta evaluación analizó los efectos del paso por este nivel educativo sobre las habilidades cognitivas y no cognitivas con las que el niño accede a la educación primaria la edad de 5/6 años (Mancebón, et al., 2018). En él se pone de manifiesto que los niños que participaron en el primer ciclo de educación infantil (0-2 años) muestran, a la edad de cinco/seis años, una mejora en sus habilidades de comunicación, una mayor predisposición a relacionarse con los demás y un mejor manejo de la TICs.

## Referencias

- Educo (2023). *Retos en la educación entre 0 y 3 años Financiación y acceso en el primer ciclo de educación infantil por comunidades autónomas*.  
<https://educowebmedia.blob.core.windows.net/educowebmedia/educospain/media/docs/publicaciones/2023/retos-0-3-educare.pdf>
- European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat. (2014). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report*. <https://doi.org/10.2797/75270>
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2019). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition. Eurydice Report* (Publicatio). <https://doi.org/10.2797/894279>
- Felfe, C., & Lalive, R. (2018). Does early child care affect children’s development? *Journal of Public Economics*, 159, 33–53. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.01.014>
- Gortazar, L., & Ferrer, Á. (2023). *Ocho propuestas para que el sistema educativo no se quede atrás en la revolución de los datos*. <https://doi.org/https://doi.org/10.56269/20230510/LC>
- INEE. (2007). *Evaluación de la educación infantil en España Informe del estudio piloto 2007*. Secretaría General Técnica Subdirección General de Documentación y Publicaciones Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, Madrid
- León, M., Palomera, D., Ibáñez, Z., Martínez-Virto, L., & Gabaldón-Estevan, D. (2022). Entre la equidad y la conciliación: similitudes y disparidades en el diseño institucional del primer ciclo de educación infantil en España. *Papers*, 107(3), 1–22. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3084>
- Mancebón Torrubia, M. J., Ximénez-De-Embún, D. P., & Villar-Aldonza, A. (2018). Evaluación del efecto de la escolarización temprana sobre las habilidades cognitivas y no cognitivas de los niños de cinco/seis años. *Hacienda Pública Española*, 226(3), 123–153. <https://doi.org/10.7866/HPE-RPE.18.3.5>
- OCDE. (2022). *Education at a Glance 2022* (Education at a Glance). OECD. <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>

- OECD (2023), Education at a Glance 2023: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>
- [Save the Children \(2019\). \*Donde todo empieza. Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades.\* https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/donde\\_todo\\_empieza\\_0.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/donde_todo_empieza_0.pdf)
- Van Huizen, T., & Plantenga, J. (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206–222. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.08.001>
- Villar-Aldonza, A., Mancebón, M. J., & Gómez-Sancho, J. M. (2023). Factors Explaining the Schooling of Children Under 3 Years of Age: Evidence from Spain. *Early Childhood Education Journal*. <https://doi.org/10.1007/s10643-023-01494-8>

## TABLAS

**Tabla 1: Tasa de escolarización en el primer ciclo de educación infantil en Europa**

	Educación Infantil (ISCED 0)					
	Entre 0 y 3 años				2021	
	2005	2010	2015	2020	Menores de 2 años	2 años
Austria	6	10	17	20	8	45
Bélgica	M	m	m	m	0	51
República Checa	m	m	4	5	a	11
Dinamarca	m	58	58	55	38	87
Estonia	m	23	24	26	7	64
Finlandia	25	27	28	37	19	72
Francia	9	5	4	4	a	10
Alemania	17	27	37	39	24	67
Grecia	m	m	5	m	0	0
Hungría	m	0	5	5	1	11
Islandia	39	43	47	49	27	94
Irlanda	m	m	m	18	0	6
Italia	4	5	5	5	a	13
Letonia	17	18	26	31	9	74
Lituania	13	16	22	30	7	73
Luxemburgo	m	m	1	1	a	3
Holanda	a	a	a	a	a	0
Noruega	33	53	55	58	41	94
Polonia	1	1	3	2	a	6
Portugal	19	26	m	m	0	0
República Eslovaca	7	3	5	5	0	13
Eslovenia	25	34	38	46	27	80
España	15	26	34	41	25	56
Suecia	m	m	45	48	25	91
Suiza	2	0	m	0	a	0
Reino Unido	m	m	m	m	1	50
<b>Media de la UE-25</b>	<b>m</b>	<b>m</b>	<b>m</b>	<b>m</b>	<b>12</b>	<b>36</b>

Notas: (a): dato no aplicable porque la categoría no aplica. (m): dato no disponible

(1) 3-6 meses comunidad flamenca, 2 años comunidad francesa

Fuente. Elaboración propia a partir de *Education at a Glance 2022*, OCDE. Tabla B2.1. Education at a Glance 2023, OCDE. Tabla B2.1.

**Tabla 2.** Evolución en las tasas de participación en Educación Infantil dirigida a los niños de entre 0 y 2 años. España y Comunidades Autónomas.

	1991 – 92	2005 – 06	2012 – 13	2022 – 23 (*)
<b>España</b>	<b>3,3</b>	<b>16,4</b>	<b>31,9</b>	<b>46,0</b>
Andalucía	0,7	2,7	34,8	53,8
Aragón	2,6	28,0	33,2	37,6
Asturias, Principado de	0,8	7,2	17,2	27,3
Balears, Illes	1,7	9,5	21,7	33,0
Canarias	1,0	..	7,3	27,9
Cantabria	0,5	11,0	24,6	34,9
Castilla y León	1,6	11,6	18,9	43,8
Castilla-La Mancha	1,0	2,6	31,9	36,0
Cataluña	9,9	30,0	34,6	43,9
Comunidad Valenciana	7,7	10,1	25,6	43,1
Extremadura	0,7	2,3	15,5	38,0
Galicia	2,8	15,9	39,5	56,4
Madrid, Comunidad de	2,6	28,9	43,1	55,1
Murcia, Región de	1,4	13,8	16,5	24,4
Navarra, Comunidad Foral de (1)	0,0	22,3	10,1	34,8
País Vasco	2,1	44,5	52,7	56,0
Rioja, La	1,5	4,1	32,7	52,9
Ceuta	0,9	3,2	7,7	23,6
Melilla	0,1	9,4	17,3	35,6

1) A partir del curso 2009-2010 se produce en esta comunidad autónoma un cambio de criterio en el tratamiento de centros de atención a niños de 0-3 años no dependientes de la Administración educativa.

(\*) Datos del curso 2022/2023 provisionales

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Instituto Nacional de Estadística (INE).





**FUNDACIÓN 1º DE MAYO**

**Instituto de Estudios Educativos y Sindicales**

**[www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es)**

