



## PONENCIA

### ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA CONTRA LA VIOLENCIA

Angel Parreño Lizcano

Director General de Servicios para las Familias y la Infancia  
Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar social (MSCBS).

#### Resumen

La presentación del anteproyecto de ley orgánica da cumplimiento de un derecho constitucional (el de la vida y a la integridad física), así como de compromisos internacionales adquiridos por España (artículo 19 de la CDN), en particular los derivados de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La situación de los derechos de la infancia en España es examinada periódicamente por el Comité de los Derechos del Niño. Así, en el año 2010, recomendó, en la observación número 38, a nuestro país "que se apruebe una ley integral sobre la violencia contra los niños, parecida a la relativa a la violencia sexista y doméstica, que garantice la reparación de sus derechos y unas normas de atención mínimas en las diferentes comunidades autónomas".

Esta recomendación ha sido reiterada recientemente con ocasión del examen por el Comité de Derechos del Niño de los informes periódicos V y VI combinados de España (2018). En esta ocasión se recomendó a nuestro país que se agilizará "la adopción de legislación que garantice la protección integral de los niños contra la violencia y asegure su aplicación a todos los niveles".

Con esta iniciativa, el Gobierno da respuesta a la demanda planteada por la iniciativa social, organismos internacionales y el sentir de una sociedad que considera una autentica lacra la violencia que se ejerce contra niños, niñas y adolescentes.



UNIVERSITAT  
BARCELONA



### Palabras Clave / Keywords.

Violencia, Infancia, Adolescencia, Políticas Públicas.

### Ponencia

En el Derecho español se han producido grandes avances en la consideración del niño, niña y adolescente como sujetos de derechos, así como en su protección frente la violencia. Sin embargo existe consenso en la necesidad de establecer un sistema de protección uniforme en todo el territorio del Estado frente a la vulneración de derechos que significa la violencia contra la infancia, que supere la fragmentación del modelo actual y ponga el énfasis en el respeto de la dignidad, libertad e igualdad de los niños, niñas y adolescentes, facilitando el libre desarrollo de su personalidad en un entorno libre de violencia.

El anteproyecto de ley orgánica en el que se trabaja desde el Ministerio de Sanidad enfoca la violencia contra la infancia de forma integral, haciendo hincapié en los aspectos preventivos como una adecuada socialización y educación de los menores y la sensibilización y formación de sus familias y la sociedad en general. Además, establece medidas de protección (detección y asistencia) eficaz, así como de reintegración de derechos vulnerados y recuperación de la víctima.

Así, dentro de su ámbito competencial, las Comunidades Autónomas han ido incorporando en su normativa de protección a la infancia referencias específicas a la violencia contra los niños, pero no hay ni un concepto común de violencia ni un tratamiento igualitario.

Con el nuevo proyecto de Ley se va a visibilizar la problemática de la violencia contra la infancia, permitiendo una mejor detección de situaciones y una mayor acción de respuesta por parte de las administraciones e instituciones competentes.

Por otra parte, se debe recordar que la lucha contra la violencia hacia la infancia fue un eje transversal en la reforma operada en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (LOPJM) por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia. Así, el artículo 11 de la LOPJM dispone entre los principios rectores de la acción administrativa *"la protección de los menores contra cualquier forma de violencia, incluido el maltrato físico o psicológico, los castigos físicos humillantes y denigrantes, el descuido o trato negligente, la explotación, la realizada a través de las nuevas tecnologías, los abusos sexuales, la corrupción, la violencia de género o en el ámbito familiar, sanitario, social o educativo, incluyendo el acoso escolar, así como la trata de seres"*



UNIVERSITAT  
BARCELONA



humanos, la mutilación genital femenina y cualquier otra forma de abuso". De acuerdo con ello, "los poderes públicos desarrollarán actuaciones de sensibilización, prevención, asistencia y protección frente a cualquier forma de maltrato infantil, estableciendo los procedimientos que aseguren la coordinación entre las Administraciones Públicas competentes".

Por su relevancia, también conviene citar la Proposición No de Ley relativa al impulso de una Ley Orgánica para erradicar la violencia contra la infancia (162/000447), aprobada casi por unanimidad en el Pleno del Congreso de los Diputados el 12 de septiembre de 2017, y en la que "se insta al Gobierno, en el ámbito de sus competencias y en colaboración con las Comunidades Autónomas, a iniciar en el plazo de tiempo más breve posible y que, en todo caso no exceda los 12 meses, los trabajos para la aprobación en la presente legislatura de una Ley Orgánica para erradicar la violencia contra la infancia que proteja el derecho de los niños y niñas a la integridad física y moral".

### **Contenido del Anteproyecto de Ley**

El objeto del anteproyecto de Ley Orgánica (en adelante APLO) es la aprobación de una norma integral que proteja a las personas menores de edad en territorio español frente a cualquier forma de violencia, con independencia de su nacionalidad.

A estos efectos, el anteproyecto establece un concepto de violencia muy amplio que abarca cualquier tipo de maltrato físico, psicológico y emocional, incluidos los castigos físicos o el simple descuido o trato negligente de aquellas personas que deban ser garantes de la protección de los menores de edad. Asimismo, dentro de este concepto se engloba el acoso que pueden sufrir los niños, niñas y adolescentes a través de las nuevas tecnologías. En definitiva, se define un concepto que engloba cualquier manifestación de violencia contra la infancia y adolescencia, en consonancia con la Convención de los Derechos del Niño.

Derivado de su carácter integral, el APLO establece medidas en diferentes ámbitos, entre los que destacan los ámbitos sanitario, educativo, judicial, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o de las nuevas tecnologías, entre otros.

Asimismo, dichas medidas inciden en todos los posibles momentos en los que se puede dar una situación de violencia sobre una persona menor de edad, y así se contemplan medidas de concienciación, prevención, detección, e intervención.



UNIVERSITAT  
BARCELONA



I. Principales medidas.

- De carácter institucional y de visibilidad del fenómeno:

- La ley anuncia la aprobación de una **Estrategia para la erradicación de la violencia sobre la infancia y la adolescencia**, de carácter plurianual, que será evaluada anualmente, figurando sus resultados en un informe que se elevará al Consejo de Ministros.
- El APL establece la creación en el plazo de seis meses del **Registro Central de Información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia**, constituyéndose como un elemento clave para visualizar la cuantificación del fenómeno de la violencia sobre la infancia en España. Asimismo, el **CIS realizará anualmente encuestas** sobre las actitudes (opiniones) de la población respecto a la violencia contra la infancia.

- **Medidas de carácter horizontal**

- Se establece que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán **promover y garantizar la formación de todos los profesionales que tengan contacto habitual con menores** acerca de la prevención, detección e intervención de la violencia sobre la infancia y la adolescencia.

En el diseño de esta formación se tendrá en cuenta la **perspectiva de género, así como las necesidades especiales de los colectivos** que se encuentran en situación de **especial vulnerabilidad** (menores afectados por una discapacidad, MENAS y LGTBI entre otros).

- Se establece el **deber de cualquier persona que advierta indicios de una situación de violencia sobre un menor a comunicarlo** ante la autoridad competente. Asimismo, este deber de comunicación se configura de una manera más exigente para aquellos colectivos que por razón de su profesión tienen un contacto habitual con menores o llevan a cabo una función de protección (profesionales sanitarios, trabajadores en centros de enseñanza, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, etc.). Este deber de comunicación se concreta en mayor grado ante contenidos ilícitos en Internet.

El anteproyecto de ley garantiza la **confidencialidad y el anonimato** de todas aquellas personas que comuniquen un acto de violencia sobre un menor de edad.



- o Asimismo, se prevé la dotación por parte de las Administraciones Públicas competentes de los medios necesarios y accesibles para que **sean los propios niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, o que hayan presenciado una situación de violencia, los que puedan comunicarlo** de forma segura, fácil y confidencial.
  
- o Siendo un fenómeno cuya resolución corresponde a toda la sociedad, la ley **establece las bases de la cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas** (principalmente a través del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD) y de la colaboración público-privada.
  - o La ley desarrolla, además, el **derecho a la atención social integral, el derecho a la intervención en el procedimiento judicial y el de asistencia jurídica gratuita.**
  
  - o La concienciación, prevención y detección de cualquier forma de violencia sobre la infancia es una prioridad en esta ley, y así se profundiza en la necesidad de que las Administraciones Públicas establezcan **planes y programas específicos de prevención** de la violencia contra la infancia y la adolescencia, identificando grupos de riesgo y especificando los recursos presupuestarios para llevarlos a cabo. También se apunta la necesidad de establecer **medidas de prevención y protección frente a los procesos de radicalización y adoctrinamiento** que conducen a la violencia. En cuanto a **detección**, se incide en la formación inicial y continua de los profesionales, y de forma particular en la necesaria mejora de la capacitación de los propios niños, niñas y adolescentes para identificar y comunicar las situaciones de violencia que puedan detectar.
  
- **En el ámbito familiar:**
  - o Se establece que las Administraciones Públicas impulsarán medidas de política familiar encaminadas a **apoyar los aspectos cualitativos de la parentalidad positiva** y a proporcionar las condiciones materiales necesarias para el adecuado desarrollo de las familias, y en particular a prevenir la pobreza y causas de exclusión social, así como la conciliación de la vida familiar y laboral, a través de horarios y condiciones de trabajo que permitan atender adecuadamente las responsabilidades derivadas de la crianza, así como el ejercicio igualitario de hombres y mujeres, ya se trate de progenitores, tutores o guardadores, en las responsabilidades respecto a las personas menores de edad.



UNIVERSITAT  
BARCELONA





- Ello no es incompatible con la necesidad de que los poderes públicos deban establecer **servicios adecuados de apoyo y formación en parentalidad positiva** especialmente a aquellas familias en situación de vulnerabilidad económica y exclusión social.
- El APLO **refuerza los recursos de asistencia, asesoramiento y atención a las familias** en orden a evitar los factores de riesgo y aumentar los factores de prevención, lo que implica definir los riesgos en las familias residentes en cada territorio dentro de los planes de prevención de la violencia sobre la infancia y la adolescencia que tienen que elaborar las distintas administraciones públicas.
- Se fomentan, asimismo, los **servicios de orientación y mediación familiar**, los puntos de encuentro familiar y otros recursos o servicios especializados.
- Se establece la necesidad de que las administraciones públicas prioricen **soluciones habitacionales ante los desahucios de familias** en los que alguno de sus miembros sea menor de edad.
- **En el ámbito educativo:**
  - Tratándose de un entorno de socialización central en la vida de los niños, niñas y adolescentes, la ley establece que las administraciones educativas regularán **protocolos frente a la violencia en menores** que serán de obligado cumplimiento en todos los centros educativos con independencia de su titularidad.
  - Además, todos los centros educativos deberán contar con la figura de un **coordinador de bienestar y protección**, que entre otros aspectos, vigilará el adecuado cumplimiento de los protocolos, y coordinará la actuación con los servicios sociales en aquellos casos en que sea necesario.
  - Se regula, por último, la implicación de la **Educación Superior y de la Conferencia de rectores Universitarios de España** en la lucha contra la violencia sobre la infancia y la adolescencia.
- **En el ámbito sanitario:**





- o En el seno del Consejo Interterritorial del sistema Nacional de Salud se constituirá una **comisión frente a la violencia sobre los niños, niñas y adolescentes**, para el impulso y desarrollo de las medidas previstas en el anteproyecto.

Dicha Comisión deberá aprobar un **protocolo común de actuación sanitaria** que será de obligado cumplimiento en todos los centros sanitarios con independencia de su titularidad, y en donde se establecerán qué medidas se deben adoptar si se detecta un caso de violencia sobre una persona menor de edad.

- o Se establece como nueva información que debe constar en la **historia clínica** los registros relativos a la atención de las personas menores de edad víctimas de violencia, lo que permitirá un mejor seguimiento de los casos que se produzcan.
- o Se garantiza de forma universal la **atención temprana** desde el nacimiento hasta los seis años de edad de todo niño o niñas con alteraciones del desarrollo o riesgo de padecerlas.

- **En el ámbito de los servicios sociales de atención primaria:**

- o Se reconoce a los funcionarios que desarrollen su actividad en los servicios sociales de atención primaria la **condición de autoridad pública** y se les habilita para **adoptar las medidas de protección necesarias**, coordinando los recursos de los que se disponen en el territorio.
- o Se establece que todos los servicios sociales de atención primaria deberán contar con profesionales y **equipos de intervención familiar especialmente entrenados en detección, e intervención sobre violencia contra la infancia y la adolescencia**. De este modo, se refuerza la función de los servicios sociales a lo largo de todo el territorio, ya que actualmente no todos los centros cuentan con una unidad de estas características.
- o Se encomienda a los servicios sociales de atención primaria **la recogida de datos** sobre los casos de violencia sobre los menores de edad, así como el **establecimiento de un sistema para su seguimiento**.

- **En el ámbito de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías:**





- Se establece que las Administraciones Públicas desarrollarán un servicio específico de **línea de ayuda sobre el uso seguro y responsable de Internet**, orientado a ofrecer asistencia psicosocial y asesoramiento.
  - Se impulsarán acuerdos de colaboración con el sector privado para la adopción de un **sistema de etiquetado y clasificación de contenidos y servicios** disponibles en Red.
  - Se **modifica de la Ley de Enjuiciamiento Criminal** con el fin de permitir que en la instrucción de delitos cometidos a través de internet o de cualquier otra tecnología de la información o de la comunicación, el Juzgado acuerde la **retirada provisional de contenidos ilícitos**, la **interrupción provisional de los servicios** que ofrezcan dichos contenidos o el **bloqueo provisional** de unos y otros cuando radiquen en el extranjero.
  - Se **tipifica en el Código Penal la difusión pública a través de Internet**, teléfono o cualquier otra tecnología de contenidos específicamente destinados a promover la comisión de los delitos relativos a la **prostitución, explotación sexual y corrupción de menores, abusos y agresiones sexuales a menores de dieciséis años, y de exhibicionismo y provocación sexual**. Asimismo, se incluye la incitación al suicidio o la promoción de trastornos alimenticios.
  - Se establece que en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales un **proyecto de ley para la regulación de la protección de las personas menores de edad en el ámbito de los medios audiovisuales**.
  - **Se modifica la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad** para ampliar el alcance de la ilicitud del precepto, dentro de su ámbito especializado, a aquellos contenidos comerciales que por sus características puedan provocar en personas menores de edad la adopción de las mencionadas conductas violentas sobre sí mismas o sobre terceros, así como los que integren una serie de estereotipos negativos que, igualmente, se señalan en el párrafo incorporado.
- **En el ámbito del deporte y el ocio:**
    - Las entidades que realizan actividades con menores de edad de manera habitual en el ámbito del deporte y del ocio deberán aplicar los **protocolos de actuación para la prevención, detección y actuación frente a la violencia sobre la infancia y la adolescencia**



UNIVERSITAT  
BARCELONA





que adopten las Administraciones Públicas competentes. Asimismo, deberán contar con la figura del “**Delegado de Protección**” y un **sistema de monitorización** que asegure la aplicación del protocolo anterior.

- **En el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:**

- Se establece la obligación de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dispongan a todos los niveles (Estatad/ Autonómico/ Local) de **unidades especializadas** en la prevención y detección de situaciones de violencia sobre los menores de edad.
- Por otro lado, establece cuáles han de ser los **criterios de actuación policial en casos de violencia contra la infancia y la adolescencia**, cuya principal finalidad es lograr el buen trato al niño, niña o adolescente víctima de violencia y evitar la victimización secundaria.
- Entre esos criterios de actuación obligatorios, se encuentra la adopción inmediata de las medidas provisionales, la previsión de que solo se explorará a las víctimas si resulta absolutamente necesario, así como la adopción de medidas para impedir cualquier tipo de contacto entre la persona investigada y la víctima, entre otros aspectos.

- **Tutela administrativa**

En lo relativo a los niños, niñas y adolescentes que presentan mayor vulnerabilidad y, por lo tanto, se encuentran sujetos a medidas de protección de las Entidades Públicas de Protección de Menores de las Comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, el APL presenta importantes novedades:

- Por un lado refleja una serie de disposiciones para garantizar la prevención, detección e intervención sobre cualquier manifestación de violencia hacia los **menores de edad en situación de acogimiento residencial** como pueden ser, entre otras, la puesta en marcha de protocolos de actuación, de planes específicos de prevención y detección de posibles casos de explotación de personas menores de edad sujetas a medidas protectoras y la supervisión por parte del Ministerio Fiscal estableciendo visitas a los centros cada dos meses.
- La reforma que ahora se lleva a cabo viene a completar la **revisión del sistema de protección de la infancia y adolescencia** llevada a cabo en 2015 identificando aquellas causas que deben ser consideradas como **indicadores de riesgo**, con el objeto de reducir





estos factores, y promover medidas para la protección y preservación del entorno familiar. A este respecto, se perfila la necesidad de **planes de seguimiento específicos para los menores de 14 años en conflicto con la ley** y se describe un amplio elenco de medidas socioeducativas que es posible desarrollar ante las situaciones de riesgo. La reforma operada en la citada Ley Orgánica 1/1996, se completa con una modificación de su artículo 14 para facilitar la labor de los servicios sociales en casos de necesaria **atención inmediata**.

#### Cláusula relativa al uso de los datos de carácter personal:

En cumplimiento de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, le informamos que los datos personales facilitados van a ser incluidos en un fichero de datos de carácter personal, con la titularidad de la Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil (FAPMI), con domicilio en C / Delicias, nº. 8, entreplanta. 28045, Madrid, entidad destinataria de la información facilitada.

De conformidad con el Art. 6.1 de la LOPD, le comunicamos que los datos solicitados serán utilizados por FAPMI para la difusión de sus actividades y, con su firma, Ud. autoriza la cesión de dichos datos a otras entidades colaboradoras de la Federación o con fines análogos y complementarios. Ud. tiene derecho a acceder, modificar y cancelar los datos contenidos en nuestro fichero dirigiéndose a la dirección antes mencionada, a la atención de la Secretaría de la FAPMI.



UNIVERSITAT  
BARCELONA