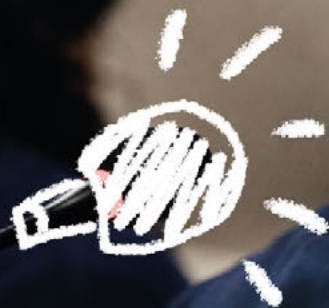




plataforma
de infancia
españa



10

PARTICIPACIÓN INFANTIL



10

PARTICIPACIÓN INFANTIL

La **creación del Consejo Estatal de Participación de la Infancia y la Adolescencia** ha supuesto un gran avance en el Estado Español, dando vida a un órgano estable para que la infancia y la adolescencia puedan participar en las políticas que les afectan y también para que pueda servir como modelo y ejemplo para replicar en otros niveles de la administración. Los próximos años son fundamentales para la implementación práctica de dicho órgano y para lograr una efectiva inclusión y participación de las chicas y chicos.

De acuerdo con un informe comparado sobre la participación de la infancia en la vida política y democrática de la UE¹⁷³, a pesar de este gran cambio, a día de hoy, **España, es uno de los países de Europa con más carencias**

en participación infantil. El derecho de participación de la infancia no está plenamente garantizado, estando “muy lejos de articularse en la práctica de forma real”¹⁷⁴; tiene escasos recursos económicos específicos asignados, no es accesible y su ejercicio efectivo es difícilmente medible como consecuencia de una carencia manifiesta de datos y estadísticas desagregados.

Si bien la mayoría de los mecanismos involucran por igual a niños y niñas, **suelen estar dirigidos a los más mayores** (habitualmente, 12 años o más), y se debe hacer más para involucrar a personas en edades más tempranas y también a niños y niñas en situación vulnerable. En este sentido, existe una especial falta de representación de infancia gitana, de origen migrante y con discapacidad¹⁷⁵.

El contenido sobre participación cívica no se encuentra incluido en su totalidad en el currículo educativo y en los centros apenas se promueven los canales de participación del alumnado. La información disponible sobre los cauces formales de participación estudiantil (delegados y delegadas de clase, consejos escolares y asociaciones de estudiantes) es muy reducida y la implicación en ellos está poco promocionada por las administraciones educativas. En la escuela, los Consejos Escolares siguen sin ser adecuados ya que no dotan al alumnado del mismo peso que a otros sectores de la comunidad educativa y no aseguran la participación de los niños, niñas y adolescentes en educación primaria y educación especial, donde no cuentan con participación directa. **En este sentido, es llamativo que menos de un tercio de los estudiantes se siente escuchado en su centro educativo**¹⁷⁶.

Existen claras carencias en la participación infantil y adolescente en la toma de decisiones que les afectan. Recientemente se han presentado **iniciativas parlamentarias sobre la posibilidad de rebajar la actual edad de voto, a los 16 años**. Sin embargo, estas iniciativas no han sido tomadas en consideración, no realizándose por tanto un debate en profundidad sobre la cuestión, así como la necesidad de armonizar las responsabilidades y edades mínimas en España, o analizar otros canales de participación más allá del voto¹⁷⁷.

173 · Eurochild y Plataforma de Infancia (2021) [Participación de los niños y niñas en las decisiones gubernamental en la Unión Europea](#).

174 · Eurochild y Plataforma de Infancia (2021) [Participación de los niños y niñas en las decisiones gubernamental en la Unión Europea](#).

175 · En las últimas [Observaciones finales del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad a España \(2019\)](#), al Comité le preocupaba la ausencia de medidas encaminadas a permitir que los niños y niñas con discapacidad puedan ejercitar su derecho a participar en la toma de decisiones siempre de acuerdo con su edad.

176 · CANAE (01/03/2021). [Salud mental para estudiantes, una prioridad en tiempos de pandemia](#).

177 · Iniciativas de la XIV Legislatura: 122/000227 y 122/000018



El Comité de Derechos del Niño, en su último examen a España, recomendó:

Que el Estado parte:

- d) Emprenda investigaciones para determinar las cuestiones de mayor importancia para los niños, la medida en que se escuchan sus opiniones en relación con las decisiones familiares que afectan sus vidas y los canales de que disponen actualmente o de los que pueden disponer para influir más en los procesos de adopción de decisiones a nivel nacional y local
- e) Emprenda programas y actividades de concienciación para promover la participación significativa, basada en el empoderamiento, de todos los niños, a cualquier edad, en la familia, en la comunidad y en las escuelas, prestando especial atención a las niñas y a los niños desfavorecidos o marginados
- f) Fortalezca los consejos de alumnos en las escuelas y los consejos de niños a todos los niveles para asegurar que se escuchen las opiniones de los niños y facilitar su participación significativa en procesos legislativos y administrativos relativos a cuestiones que los afectan.

Asociacionismo infantil

El régimen constitucional en España contempla el derecho de asociación de los niños, niñas y adolescentes como un **derecho fundamental** que, interpretado a la luz del derecho internacional sobre los derechos de la infancia, conlleva el deber implícito de los poderes públicos de favorecer su ejercicio, como instrumento idóneo para el pleno desarrollo de su personalidad.

La Ley Orgánica 2/2001, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA)¹⁷⁸ y su remisión a la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor reconocen su derecho de asociación, especificando que este comprende: “(...) el derecho a promover asociaciones infantiles y juveniles e inscribirlas de conformidad con la Ley(...)”.

Aunque la titularidad de este derecho por parte de la infancia esté plenamente reconocida, en la práctica, los niños y las niñas se encuentran con obstáculos para su ejercicio, debido a la falta de regulación de la forma en la que pueden ejercer su derecho. En España **no existe un marco normativo a nivel estatal para regular las asociaciones infantiles y el ejercicio de su derecho a asociarse por la infancia**. Tan solo podemos encontrar marcos reglamentarios específicos, a nivel autonómico, para el ejercicio de algunos tipos de asociacionismo, como el juvenil (de 14 a 30 años) o el estudiantil (en el marco universitario y preuniversitario), pero que solo regulan unos ámbitos y rangos de edad concretos y que, incluso dentro de ellos, presentan evidentes carencias e incongruencias con el contenido esencial del derecho fundamental. Además, encontramos algunas referencias en la regulación de las asociaciones religiosas, sindicales, de partidos políticos, o regulación del voluntariado, también contradictorias, incongruentes y limitantes de la capacidad asociativa de la infancia.

178 · La [Ley Orgánica 2/2001](#), de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA), desarrolla el contenido esencial de la libertad de asociación del artículo 22 CE, e indica que tienen capacidad para constituir asociaciones, con carácter general, “los menores no emancipados de más de catorce años con el consentimiento, documentalmente acreditado, de las personas que deban suplir su capacidad” [art. 3.b)], “sin perjuicio del régimen previsto para las asociaciones infantiles, juveniles o de alumnos en el artículo 7.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor” (LOPJM). La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en su artículo 7 regula el “derecho de participación, asociación y reunión” de la infancia y reconoce su derecho a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno, así como a una incorporación progresiva a la ciudadanía activa. Asimismo, establece que los poderes públicos promoverán la constitución de órganos de participación de los menores y de las organizaciones sociales de infancia y adolescencia, a quienes reconoce el derecho de asociación que, en especial, comprende:

- a) El derecho a formar parte de asociaciones y organizaciones juveniles de los partidos políticos y sindicatos, de acuerdo con la Ley y los Estatutos.
- b) El derecho a promover asociaciones infantiles y juveniles e inscribirlas de conformidad con la Ley y a formar parte de los órganos directivos.



En particular, existe **un vacío legal sobre las posibilidades de asociarse de las personas menores de 14 años en general**, así como una limitación a los menores de 12 años¹⁷⁹ en las asociaciones estudiantiles¹⁸⁰ y, las normas existentes, no son siempre coherentes con la libertad asociativa y el reconocimiento de una capacidad de obrar suficiente para ejercer en primera persona una parte sustancial y esencial del derecho de asociación por la infancia. Además, en la práctica, la infancia se encuentra, con frecuencia, con interlocutores que desconocen su marco de actuación y que realizan interpretaciones limitativas desproporcionadas de sus capacidades.

A su vez, nos encontramos con situaciones en que la infancia se integra en **asociaciones generales** (en muchas ocasiones inscritos por los progenitores), en las que no cuentan con un espacio propio entre sus iguales, y sin que existan mecanismos de protección del interés superior que, en estos casos, deberían reforzarse.

En relación a las funciones de la Administración y al fomento del asociacionismo infantil, no existe en la actualidad una administración especializada que coordine y contribuya al fomento y la eliminación de obstáculos como las cargas administrativas y desproporcionadas para la infancia o las cargas tributarias sobre todas las personas jurídicas, a partir de un mínimo de ingresos. **Las administraciones no adaptan su servicio a los conocimientos de los ciudadanos menores de edad en el ejercicio de su derecho al asociacionismo**, lo cual dificulta el ejercicio de este derecho¹⁸¹.



¿Qué opinan los niños y niñas?

Aquellos chicos y chicas que conocen los espacios de participación valoran muy positivamente su existencia.

“Las entidades y asociaciones a las que pertenecemos sí nos escuchan. Hacen que sea posible que participemos realmente y que nos sintamos escuchados y tenidos en cuenta”.

Al mismo tiempo, denuncian que los espacios existentes son insuficientes para poder asegurar que la voz de la infancia y la adolescencia llegue a las personas que toman decisiones.

“En nuestras asociaciones (...) sí te suelen escuchar, pero si estás buscando una asociación dirigida únicamente a participar en asuntos que te importan, ... siento que tienes que ser más proactivo en la búsqueda... este tipo de asociaciones ni están tan extendidas ni es tan fácil acceder, ni está toda la información tan accesible como para todo el mundo. Yo creo que debería haber más o ser más fácil estar más informada la gente”.

.....
179 · El [Real Decreto 1532/1986](#), de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de alumnos utiliza como criterio para determinar una presunción positiva de capacidad de obrar y para asociarse, el nivel educativo cursado, un criterio distinto del de la edad, aunque generalmente coincida con los mayores de doce años. Emerge una duda razonable sobre la correcta interpretación actual del sistema: habiéndose reestructurado la barrera de la educación primaria y la educación secundaria, ¿qué criterio debe prevalecer al delimitar la capacidad asociativa del alumnado con el sistema educativo en vigor? ¿Debe priorizarse el efecto original de la norma favorable a que existan asociaciones en centros de educación de la primera enseñanza básica (hoy, primaria), aunque sea limitada a los cursos superiores en consonancia con una barrera de ciclos, o debe prevalecer un criterio de ajuste a la edad, aunque esto no sea algo mencionado por el texto normativo?

180 · Según los datos del [Informe Juventud en España 2020 \(INJUVE 2021\)](#), menos de un 15% del estudiantado de colegio o instituto participa en ellas.

181 · Nos encontramos con obstáculos como que los registros generales de asociaciones nacional o autonómicos carecen de reglas claras para la inscripción registral de aquéllas promovidas e integradas por personas menores de catorce años o el uso de la técnica de subvenciones como medida de fomento, cuya gestión ordinaria representa una enorme carga técnica y administrativa.



Recomendaciones

→ **Fortalecer y consolidar los canales estables de participación infantil**, en los órganos de las Administraciones locales, autonómicas y estatales, que permitan trasladar las propuestas de los niñas, niños y adolescentes en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas que les afectan, con la colaboración de expertos vinculados a infancia y acompañados de los recursos, que permitan dar a conocer cómo se ejerce y en qué medida en todo el territorio español. Estos canales deberán garantizar que no exista límite de edad para poder participar en los mismos.

→ **Promocionar desde las administraciones educativas las vías de participación estudiantil**, incorporar la participación infantil al currículo educativo, informar sobre su existencia y funciones en los centros educativos y facilitar la implicación del alumnado en ellas.

→ Aprobar un **estatuto del estudiante no universitario**, al igual que ya existe para los universitarios, que reconozca los derechos de participación del alumnado

→ **Difundir y sensibilizar a la sociedad sobre los derechos de la infancia y en particular sobre su derecho a ser escuchados** en todos los asuntos que les afecten, así como formar a los profesionales que están en contacto con niñas, niños y adolescentes en derechos de infancia, participación y metodologías participativas.

→ Garantizar que en el **Consejo Escolar**:

- Hay una representación directa de las asociaciones de estudiantes, al igual que la que tienen las asociaciones de madres y padres.

- Todos sus miembros tienen la misma capacidad de voto, eliminando la limitación existente que impide a los representantes de estudiantes menores de 14 años participar en la elección de la dirección.

→ Llevar a cabo un **análisis y debate parlamentario en profundidad sobre la idoneidad de reducir la edad de voto**, así como armonizar las edades mínimas en la legislación y otras posibilidades de participación, no solo electoral.

→ Desarrollar una **reglamentación específica que ofrezca un marco mínimo supletorio sobre las formas de asociarse de la infancia en todo el territorio del Estado**, para suplir los silencios e integrar la interpretación de las prescripciones autonómicas y ofrecer un marco al ejercicio del derecho en el ámbito supraautonómico; que ofrezca un marco común de protección y fomento públicos del asociacionismo infantil; que regule cómo opera y con qué alcance la capacidad asociativa de la infancia y ofrezca instrumentos de protección y garantía de su ejercicio; que pueda convivir con otras formas de asociacionismo infantil al amparo de los distintos regímenes jurídicos, generales o especiales.

→ **Adaptar las obligaciones de la infancia en el ejercicio de su derecho a asociarse** y de las administraciones en el ejercicio de su servicio público a las capacidades cognitivas de la infancia, involucrando a la administración tributaria que corresponda y habilitar fórmulas para hacer llegar las ayudas y subvenciones de fomento del asociacionismo a la capacidad cognitiva de la infancia.

→ **Establecer reglamentariamente obligaciones específicas de fomento del asociacionismo infantil**, que permitan una evaluación cualitativa de la función de fomento del sector público en esta dirección.



Derecho a ser escuchado

No se han realizado las modificaciones normativas necesarias para garantizar que los niños y niñas menores de 12 años sean escuchados. Tras la reforma de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor en 2015, los niños y niñas tienen reconocido su derecho a ser escuchados cuando tengan suficiente madurez, **presumiéndose la misma a partir de los 12 años y no en todos los casos**.

Este criterio, además, no ha sido introducido en otros artículos -92.6 y 154 CC, 770.4 y 777.5 LEC-, que quedaron fuera de esta reforma, dando lugar a una disparidad de criterios. Así, la **edad y madurez** deberían ser elementos a tener en cuenta para ponderar el peso relativo de la opinión del niño en la decisión que se adopte, no un requisito para poder ser escuchado.



¿Qué opinan los niños y niñas?

Chicas y chicos sienten que sus voces no son siempre escuchadas, observan que muchas veces se les pide su opinión, pero, al ser menores de 18 años, no siempre se le da credibilidad o se le atribuye el mismo valor que a las opiniones de adultos.

“A veces nos escuchan, a veces no nos escuchan. Depende de las personas, de los lugares, de los temas”.

182 · Defensor del Pueblo (2014: 46). [Estudio sobre la escucha y el interés superior del menor](#).



Recomendaciones

→ Siguiendo la recomendación del Defensor del Pueblo¹⁸², **eliminar los criterios de edad respecto al derecho a ser escuchado**, sustituyéndolos por la presunción de la capacidad de la infancia para formarse un juicio propio, asegurando que los menores de 12 años pueden ejercer este derecho.

→ Se reitera la recomendación del Comité de 2018, que instaba a España a **armonizar las leyes (en particular, el Código civil y la LEC) para asegurar que los niños y niñas menores de 12 años sean escuchados** siempre antes de adoptar decisiones que les afecten, a no ser que del análisis de su interés superior se desprenda lo contrario. En el caso de niños y niñas con discapacidad auditiva, deberán proporcionarse los recursos de apoyo a la comunicación precisos.



El Comité de Derechos del Niño, en su último examen a España, recomendó:

17. Con referencia a su observación general núm. 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado, el Comité reitera sus observaciones finales anteriores (véase CRC/C/ESP/CO/3-4,



párr. 30) y recomienda al Estado parte que intensifique su labor para promover el debido respeto por las opiniones del niño, a cualquier edad, en la familia, en la escuela, en la sociedad en general y en todos los procedimientos administrativos y judiciales que le conciernan.

El Comité recomienda en particular que el Estado parte:

- a)** Armonice las leyes pertinentes, en particular el Código Civil y el Código de Procedimiento Civil, con la Convención, a fin de asegurar el respeto, en la práctica, del derecho de los niños menores de 12 años a ser escuchados
- b)** Promueva los conocimientos de los profesionales de distintos ámbitos que trabajan con los niños y para ellos, incluidos los jueces y fiscales de familia, e imparta programas de formación acerca de los derechos del niño y de la aplicación del derecho del niño a ser escuchado, entendido como un derecho y no como una obligación
- c)** Asegure la aplicación efectiva y sistemática del derecho del niño a expresar sus opiniones en las actuaciones judiciales o administrativas pertinentes.