



MARCO JURÍDICO

LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, TITULARES DE DERECHOS

Durante mucho tiempo, la regulación jurídica referida a los derechos de los menores, solía referirse a éstos como meros sujetos pasivos, que necesitaban la protección de los mayores de edad, especialmente sus padres, y de las Administraciones. Actualmente, los menores, como personas que son, tienen los derechos propios de su condición humana, con la única peculiaridad de su condición infantil o adolescente.

Los menores son titulares de todos los derechos fundamentales desde su nacimiento, tal y como ha puesto de relieve nuestro legislador orgánico (así, el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor) y una reiterada jurisprudencia constitucional.

Corresponde al legislador fijar las condiciones del ejercicio de cada derecho fundamental por parte de menores, limitando el ejercicio directo del mismo únicamente cuando, en aras de su protección o de la protección de otros bienes constitucionales, falten los presupuestos de madurez necesarios para dicho ejercicio autónomo.

Partiendo de ésta afirmación, la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón, que es la norma básica en esta materia, no sólo dedica parte de su articulado a proteger los derechos del menor, sino que va más allá, y fija como uno de los objetivos fundamentales la promoción de sus derechos. Por lo tanto, la protección social y jurídica del menor en situación de desamparo no es sino uno de sus apartados.

Estas ideas vienen recogidas en el preámbulo de la Ley cuando afirma que los niños y adolescentes tienen hoy, por sí mismos, la consideración de sujetos activos de derechos, de protagonistas de su propia historia. Los niños son personas y como tales deben ser tratados, es decir, como personas singulares, únicas y libres.

Los niños y adolescentes no pueden ser considerados como patrimonio de sus padres, de su familia o de la administración; no pueden ser discriminados por razón de sexo, edad, condición, idioma, religión, etnia, características socioeconómicas de sus padres o familia, ni por cualquier otra circunstancia.

La preocupación por dotar al menor de un adecuado marco de protección proviene de diversos tratados y convenios internacionales, la Constitución Española y la legislación propia de la Comunidad Autónoma de Aragón.

MARCO DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El primer paso en orden a proteger a la figura del menor se dio con la Declaración de Ginebra, de 24 septiembre de 1924, que pretendió establecer una síntesis de los derechos del menor. En el punto I hace referencia al desarrollo integral del menor.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948 establece "La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social".

En la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, se recogen los derechos y libertades fundamentales de la infancia y por primera vez aparece literalmente la expresión "los derechos del niño". Se considera a los niños no sólo como objeto de protección y se establece el principio de que todas las medidas que se adopten respecto a la infancia deben basarse en el interés superior del menor.

Dicha Convención le otorga derechos civiles y políticos, considerándolo como un auténtico sujeto titular de verdaderos derechos subjetivos fuera del ámbito familiar, superando, finalmente, los antiguos sistemas anclados en la caridad o en la beneficencia institucional.

Por último, el Convenio relativo a la protección del Niño y la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993, pone especial énfasis en que el interés superior del menor prevalezca sobre cualquier otro y la necesidad de fomentar su desarrollo integral como individuo.

MARCO DE PROTECCIÓN ESTATAL

La Constitución Española de 1978, en su artículo 10, garantiza que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades reconocidas en la misma, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Y en su artículo 14 establece el principio de igualdad ante la Ley, sin que pueda existir discriminación alguna por razón del nacimiento, raza, sexo, religión.

La Sección 1ª del Capítulo II de su Título I, relativa a los derechos fundamentales y las libertades públicas de todo ciudadano establece un límite para proteger a la infancia, cuando en el apartado 4 del artículo 20 dispone que esas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en ese Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

Especialmente importante, es el artículo 39 de la Constitución, con el que se abre el Capítulo III, del Título I "De los principios rectores de la política social y económica", en cuyo apartado 1 dispone que los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica a la familia, en su apartado 2 establece que los poderes públicos aseguraran la "protección integral" de los hijos, asimismo eleva a rango constitucional las obligaciones de los progenitores de "prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro y fuera del matrimonio durante su minoría de edad". Además, el artículo 39.4 determina que "los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos".

El desarrollo normativo posterior a la entrada en vigor de la Constitución, equiparó la legislación en esta materia a la del resto de los países europeos, inspirada en los principios fijados en la mencionada Convención sobre los Derechos del Niño.

Así, la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican algunos artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, configura las Comunidades Autónomas

como pieza clave del sistema, encomendándoles la competencia en materia de protección de menores, ejercida hasta ese momento por los Tribunales Tutelares de Menores, correspondiendo a los Juzgados de Menores la facultad de reforma.

El abandono de menores fue sustituido por el nuevo concepto de la figura de la situación de desamparo, asumiendo automáticamente la entidad pública competente la tutela de los menores en situaciones en las que se produce una desprotección grave de los mismos. Asimismo, configuró el acogimiento familiar como un nuevo instrumento de protección de los menores y proclamó el interés superior del menor como el principio fundamental que debe inspirar todas las actuaciones relacionadas con ellos.

Como consecuencia de las nuevas demandas y necesidades sociales derivadas de la adaptación de nuestro ordenamiento jurídico a un estado democrático de derecho, se produjo una reforma de las tradicionales instituciones de protección del menor a través de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuyo fin, tal y como indica en su exposición de motivos, es construir "un amplio marco de protección que vincula a todos los Poderes Públicos, a las instituciones directamente relacionadas con los menores, a los padres y familiares y a los ciudadanos en general".

La ley hace responsable a la entidad pública no sólo de la declaración de desamparo, la asunción de la tutela automática y el ejercicio de la guarda y custodia de los menores a su cargo, sino también de la protección de los menores en situación de riesgo que conviven con la familia. Ello exige que los diferentes programas preventivos desarrollados en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma adquieran una especial relevancia con el fin de trabajar con los menores y sus familias, quedando el desamparo como último instrumento de protección en orden a proteger los derechos de los menores.

Asimismo, esta Ley perfecciona la figura del acogimiento familiar, introduce la exigencia del requisito de idoneidad de los adoptantes y regula la adopción internacional de acuerdo con lo previsto en el Convenio de la Haya, ratificado por España el 30 de junio de 1993.

Si en el ámbito de la protección las innovaciones de su marco jurídico e institucional culminaron con la mencionada Ley, en el ámbito de los menores infractores, la Ley 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, viene a dar respuesta a la exigencia planteada por la Ley Orgánica 10/1995, que aprueba el Código Penal, al fijar la edad penal en los 18 años. Asienta el principio de que en la responsabilidad penal de los menores se ha de actuar con medidas, si bien formalmente penales, materialmente educativas y atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para ejecutar las medidas impuestas.

MARCO DE PROTECCIÓN AUTONÓMICO

El Estatuto de Autonomía de Aragón, tras su reforma por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, proclama en su artículo 24, al formular la "Protección personal y familiar" como principio rector, que los poderes públicos aragoneses orientarán sus políticas de acuerdo con, entre otros, los siguientes objetivos: garantizar la protección integral de la familia y los derechos de toda forma de convivencia reconocida por el ordenamiento, la igualdad entre el hombre y la mujer en todos sus ámbitos y la protección de la infancia, en especial contra toda forma de explotación, malos tratos o abandono.

Respecto a las competencias autonómicas en la materia, el artículo 71 del Estatuto atribuye como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su

apartado 34, la relativa a "Acción social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de servicios sociales que atiende a las diferentes modalidades de la familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección social", y en el apartado 39 la referida a "Menores, que incluyen la regulación del régimen de protección de los menores desamparados o en situación de riesgo".

La Comunidad Autónoma tiene, asimismo, competencia exclusiva en la "conservación, modificación, y desarrollo del Derecho Foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes" (art. 71.2).

Este marco competencial reviste una especial importancia, puesto que las diferentes modificaciones operadas en nuestro ordenamiento jurídico, a raíz de la entrada en vigor de la Constitución y la aprobación de los Estatutos de Autonomía, ha provocado la entrada de la Administración en una materia reservada tradicionalmente al Derecho Civil y a los Juzgados Civiles. Ello implica la necesidad de que las actuaciones de las instituciones civiles y administrativas estén guiadas por el principio de salvaguardar en cualquier caso el interés superior del menor.

No obstante, sin perjuicio de las peculiaridades que la tradición del ordenamiento jurídico aragonés otorga a los menores mayores de catorce años y menores de dieciocho, recogidas en gran medida en la Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de Derecho de la Persona, cuando estos se encuentran en una situación de riesgo o desamparo, el régimen jurídico no difiere del aplicable a los menores que requieren la intervención de la entidad pública competente en la materia en el resto del territorio nacional.

Con el fin de asegurar el desarrollo y promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia, resulta imprescindible la colaboración y cooperación de las diferentes Administraciones y Departamentos que ostentan competencias en esta materia, especialmente de los Departamentos de Salud y Consumo, de Educación, Cultura y Deporte y de Servicios Sociales y Familia.

Ello es así, puesto que diferentes normas jurídicas sectoriales, tanto a nivel estatal como autonómico, contienen referencias a los derechos de los menores en el ámbito material que regulan.

En relación a la normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en esta materia, hemos de señalar que la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón en su Disposición Adicional 5ª prevé que la protección de la infancia y la adolescencia ha de regirse por su legislación específica, es decir, la mencionada Ley 12/2001, de 2 de julio.

Sin embargo, las actuaciones que se realicen en esta materia deben sustentarse en los mismos principios que informan la Ley de Servicios Sociales de Aragón, ya que la protección de menores constituye una de las responsabilidades del Sistema Público de Servicios Sociales configurado por dicha Ley y las concretas prestaciones que tengan tal finalidad, en principio, deberán figurar en el Catálogo de Servicios Sociales que corresponde aprobar al Gobierno de Aragón.

El Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón está configurado como una organización fuertemente descentralizada en el ámbito local, por lo que en materia de promoción y protección de los derechos de los menores inciden de una manera directa las competencias contenidas en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de la Administración Local de Aragón y en la Ley de Comarcalización, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de manera que, a la hora de definir el ámbito de responsabilidad de las diferentes Administraciones

implicadas, ha de asegurarse la debida cooperación y coordinación de Municipios y Comarcas con la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La prestación de los servicios sociales en materia de menores, conforme al principio de proximidad de actuación que exige la Ley, corresponderá siempre que sea posible a los niveles administrativos o elementos del sistema público más cercanos al ámbito sociofamiliar del menor, máxime cuando éste se encuentre en una situación de riesgo o de posible desamparo.

La mencionada necesidad de colaboración y de cooperación entre diferentes Administraciones y Departamentos viene reforzada cuando en el artículo 44 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, se atribuye al Gobierno de Aragón la competencia para autorizar la celebración de convenios de colaboración con otras Administraciones públicas para la mejor gestión y mayor eficacia de la política de servicios sociales y asegurar la coordinación entre los diferentes departamentos del Gobierno de Aragón en esta materia.

Tal y como hemos señalado al inicio, la legislación específica en materia de menores viene contenida en la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón, ley que constituye la piedra angular en el desarrollo de las políticas del Gobierno de Aragón dirigidas a asegurar la promoción y protección del ejercicio de los derechos reconocidos a los niños y adolescentes así como para establecer mecanismos de coordinación de las actuaciones de las instituciones públicas y privadas dirigidas a la atención y desarrollo integral de los mismos (art. 1º de la Ley).

La redacción del Plan de Atención a la Infancia y Adolescencia, contemplado en el artículo 87 de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, y en el que queda configurado como el instrumento básico para la planificación, ordenación y coordinación de los recursos, objetivos y actuaciones que en materia de infancia y adolescencia se desarrollen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, obedece a las nuevas necesidades que demanda la sociedad aragonesa en esta materia, motivadas por los cambios sociales y demográficos que se han producido en la Comunidad Autónoma de Aragón desde la aprobación del I Plan Integral del Menor en 1994. Dicha planificación, de carácter sectorial, habrá de ajustarse a las previsiones que, en materia de planificación de los servicios sociales, contiene el Título IV de la Ley de Servicios Sociales de Aragón.