



per a cada infant

## **AVALUACIÓ D'IMPACTE SOBRE ELS INFANTS**

Alguns arguments per incorporar una eina necessària

(Amb motiu de la consulta pública prèvia a l'adopció d'un avantprojecte de llei del procediment d'elaboració de normes del Govern de la Generalitat)

### **UNICEF Comitè Catalunya**

**UNICEF Comitè Catalunya**  
C/ Via Augusta 13-15, 3r, oficina 313  
08006 Barcelona

Telèfon 93 453 17 82

Email: [catalunya@unicef.es](mailto:catalunya@unicef.es)

**Amb motiu de la consulta pública prèvia a l'adopció d'un avantprojecte de llei del procediment d'elaboració de normes del Govern de la Generalitat de Catalunya, des d'UNICEF Comitè Catalunya volem posar èmfasi en la necessitat que, més enllà de prendre mesures per a l'avaluació de les decisions i les polítiques públiques adoptades, el procés de presa de decisions incorpori l'avaluació prèvia o *ex ante*, per tal de veure quins impactes pot produir una norma o decisió sobre els nens i les nenes. L'objectiu és poder valorar-los i tenir-los en compte en la formulació definitiva de la normativa.**

## a) Algunes consideracions sobre els drets dels infants, l'interès superior de l'infant i l'avaluació d'impacte (*ex ante*)

La **Convenció sobre els Drets de l'Infant (CDI)**, aprovada per l'Assemblea General de l'ONU el 20 de novembre de 1989, i que ha esdevingut el tractat internacional més ratificat, recull els drets dels nens i de les nenes. Els seus 54 articles reconeixen que totes les persones menors de 18 anys tenen dret:

- Al ple desenvolupament físic, mental i social, i a un nivell de vida adequat.
- A ser protegides de tota forma de violència, abús i explotació.
- A expressar lliurement les seves opinions i que aquestes siguin escoltades i tingudes en compte.

Com a norma d'obligat compliment que és, estableix l'obligació dels estats, entre ells l'Espanyol, a adoptar les mesures administratives, legislatives i de tota índole per donar efectivitat als drets reconeguts.

La CDI estableix que quan les institucions públiques prenguin decisions o mesures que concerneixin als infants, atendran sempre **al seu interès superior**.

Al seu torn, el **Comitè dels Drets de l'Infant de les Nacions Unides** ha establert que el paràgraf 1 de l'article 3 de la CDI, segons el qual l'interès superior de l'infant ha de ser una consideració primordial, és un dels principis generals de la CDI. Això vol dir, a grans trets, que **quan els adults prenen decisions, han de pensar en tot moment en com aquestes afecten els infants i la decisió ha de contribuir en el que sigui millor per als nens i les nenes**, de tal manera que garanteixi el seu dret al desenvolupament integral i a una vida digna, així com les condicions materials i de tot tipus que els permetin viure de manera plena i amb el màxim benestar possible. Es tracta, doncs, de garantir que abans de prendre qualsevol decisió, es prenguin aquella que sigui més acord als seus drets.

Atesa aquesta consideració primordial de l'interès superior de l'infant i la importància de donar respostes a les problemàtiques plantejades, el Comitè dels Drets de l'Infant introduí la **necessitat d'establir mecanismes per avaluar les repercussions que tota mesura política que es vulgui adoptar pugui tenir sobre els infants**. Així,

*" (...) 45.- Per tal que l'interès superior de l'infant sigui una consideració primordial a la que s'atengui i per tal que totes les disposicions de la Convenció es respectin al promulgar disposicions legislatives i formular polítiques a tots els nivells dels poders públics, així com a l'aplicar aquelles disposicions legislatives i aquelles polítiques a tots els nivells, **es requereix un procés continu de valoració dels efectes sobre els infants (preveient les conseqüències de qualsevol projecte de llei o proposta política o d'assignació pressupostària que afecti als infants i al gaudi dels seus drets) i d'avaluació dels seus efectes sobre els infants (jutjant les conseqüències reals de la seva aplicació). Aquest procés ha d'incorporar-se a tots els nivells de govern el més ràpidament possible, en la formulació de polítiques. Cada Estat hauria de considerar de quina manera pot garantir el compliment del paràgraf 1 de l'article 3 i fer-ho de manera que promogui més la***

## ***integració visible dels nens en la formulació de polítiques i la sensibilització sobre els seus drets<sup>1</sup>***

En aquest mateix sentit, l'Observació General núm.14 del mateix Comitè recorda la necessitat d'establir processos formals per determinar que l'interès superior de l'infant esdevingui el nucli central de referència sobre el qual es prenguin les decisions polítiques que afecten els nens i les nenes, directament o indirecta. D'aquesta manera, el Comitè insta a adoptar un mecanisme que asseguri el respecte a aquest interès superior de l'infant.

**Aquest mecanisme és l'avaluació d'impacte sobre els infants (*Child Impact Assessment*).**

**El mateix Comitè dels Drets de l'Infant ha recomanat expressament a Espanya la necessitat d'adoptar aquest mecanisme** d'avaluació per assegurar l'adequada orientació de tota acció pública a favor de l'interès superior de l'infant<sup>2</sup>.

A nivell d'Europa, cal tenir en compte el que preveu la **Carta de Drets Fonamentals de la UE** (2010/C 83/02), segons la qual *"En tots els actes relatius als infants que duguin a terme les autoritats públiques (...), l'interès superior de l'infant constituirà una consideració primordial"* (Article 24.2), el que ens remet al contingut de la **Convenció sobre els Drets de l'Infant**.

Al seu torn, la **Constitució** de 1978 configura Espanya com a estat social i democràtic de dret, que propugna com a valors superiors del seu ordenament la llibertat, la justícia i la igualtat (art. 1.1) i consagra la dignitat de la persona, els seus drets inviolables i el lliure desenvolupament de la seva personalitat com a fonament de l'ordre polític i la pau social (art.10), tot garantint la igualtat de totes les persones (art. 14). En el seu capítol II del Títol I es recullen els drets i llibertats dels espanyols; la Constitució, no obstant, ens recorda que tota la normativa referent a drets fonamentals reconeguts a la mateixa s'interpretaran de

---

<sup>1</sup> Observació General 5/2003, de 27 de novembre, sobre Mesures Generals d'aplicació sobre els Drets dels Infants.

<sup>2</sup> Observacions finals sobre els informes cinquè i sisè combinats d'Espanya (2018):

*"(...) También recomienda que el Estado parte:*

*(...) d) **Emprenda evaluaciones del impacto de las medidas jurídicas y normativas que afecten los derechos del niño, con arreglo a lo previsto en la Ley núm. 26/2015**".*

Observacions finals del Comitè a l'informe presentat per Espanya (2010):

*(...)28. El Comité recomienda al Estado parte que: a)Adopte todas las medidas adecuadas para asegurarse de que el principio del interés superior del niño oriente todas las medidas y decisiones que adopten los gobiernos central y autónomos en relación con las disposiciones jurídicas, así como las decisiones judiciales y administrativas, que repercutan en los niños b)**Evalúe las consecuencias que tengan las medidas y decisiones adoptadas por los gobiernos en el interés superior del niño, a fin de mejorar su propia idea al respecto y su orientación sobre lo que constituye el "interés superior"**, e imparta capacitación a todos los responsables de la adopción de decisiones (entre otros, jueces, funcionarios públicos y órganos legislativos).*

conformitat a la Declaració Universal dels Drets Humans i als tractats i acords ratificats per Espanya, com és el cas de la Convenció sobre els Drets de l'Infant. (art. 10.2)

El Capítol III recull els principis rectors de la política social i econòmica, sent aquí on trobem els elements essencials de provisió que formen part de l'essència de l'estat del benestar (dret a la salut i a un sistema públic que vetlli per ella, dret a un sistema de seguretat social, l'obligació de promoure el progrés social i econòmic tot garantint una distribució de la renda personal més equitativa, dret a un habitatge digne, etc.). A més, preveu l'obligació dels poders públics de protegir socialment, econòmicament i jurídicament, la família i els fills, aquests últims d'acord amb el previst en els acords internacionals (art.39) i l'obligació de garantir la participació dels joves en el desenvolupament econòmic, social, polític i cultural (art. 48).

Per la seva banda, **l'Estatut d'Autonomia de Catalunya** de 2006 estableix l'obligació dels poders públics de garantir la protecció dels infants, especialment contra tota forma d'explotació, abandonament, mals tractes o crueltat i de la pobresa i els seus efectes i, recollint de forma expressa el principi general d'interès superior de l'infant previst a la CDI, disposa que en totes les actuacions dutes a terme pels poders públics o per institucions privades, l'interès superior de l'infant ha de ser prioritari (art. 40.3).

Es tracta, doncs, de principis o criteris d'actuació que han d'orientar necessàriament l'actuació de tots els poders públics i que han de ser degudament inclosos i respectats a les lleis i disposicions que formen part del nostre ordenament jurídic.

D'aquesta manera, a l'àmbit català, la **Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats de la infància i l'adolescència**, recull de manera expressa el principi d'interès superior de l'infant com a principi inspirador i que ha de fonamentar les actuacions públiques (art. 5.1) i, alhora, garanteix:

- el dret dels infants al benestar material i, per tant, la necessitat de lluitar contra la pobresa (art. 41)
- el seu dret a la prevenció, la protecció i la promoció de la salut (art. 44)
- el dret a l'educació (art. 48)

Juntament amb aquests drets vinculats a la provisió i protecció, la Llei 14/2010 reconeix expressament als infants la condició de ciutadans i l'obligació dels poders públics de facilitar la seva participació, per tal que siguin escoltats en les decisions ciutadanes que els afectin (art. 53).

També estableix la necessitat de configurar l'avaluació com a un element més de respecte a l'interès superior de l'infant: el seu article cinquè defineix l'avaluació com a principi rector de la mateixa i com a instrument per assegurar que l'interès superior de l'infant esdevé l'eix central de les actuacions públiques. Per la seva banda, l'article 20 regula l'obligació dels poders públics d'avaluar els resultats de les polítiques aplicades a infants i adolescents.

Però fent encara un pas més, la Disposició Transitòria Primera, preveu, a més de la necessitat d'adoptar una avaluació d'impacte de la llei i d'avaluar els resultats dels programes i serveis destinats a la infància i l'adolescència, la possibilitat que el Govern de la Generalitat pugui incloure l'avaluació d'impacte social quan així ho cregui convenient.

En aquest sentit, la **Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i a l'adolescència** (estatal), estableix l'obligació que les memòries d'anàlisi d'impacte normatiu que han d'acompanyar els avantprojectes de llei i els projectes de reglament, incloguin l'impacte de la normativa en la infància i l'adolescència (art. 22, *quinquies*).

Així mateix, el **Pacte per a la Infància**, disposa que *"l'administració de la Generalitat vetllarà perquè els projectes de disposicions reglamentàries i els avantprojectes de llei comptin amb una avaluació específica sobre l'impacte en la infància"*

## **b) L'avaluació d'impacte sobre els infants, una eina necessària i útil**

L'avaluació d'impacte sobre els infants és un procés sistemàtic per avaluar, determinar, analitzar i revisar els potencials impactes (ja siguin canvis positius o negatius, intencionats o no, directes o indirectes, que es produeixin a curt o llarg termini) que les decisions polítiques de tots els nivells poden comportar sobre els infants i els seus drets, així com un procés per promoure la coherència política en el tractament de la realitat infantil. Es tracta, doncs, d'una **avaluació ex ante, a realitzar abans que la normativa sigui aprovada**.

L'Informe d'avaluació d'impacte és una eina que permet traduir de manera efectiva el contingut de la Convenció sobre els Drets de l'Infant a la pràctica, una eina per prendre decisions que assegurin la permanent observança de l'interès superior de l'infant, tot permetent mitigar o eliminar qualsevol impacte negatiu i tot maximitzant els beneficis de les decisions. D'aquesta manera, sempre que es prengui una decisió que pugui afectar a un infant, un grup d'infants o als infants en general, el procés de presa de decisions ha d'incloure una avaluació del possible impacte (o impactes) que aquesta decisió pot comportar. **L'objectiu és forçar a haver de fer-se la pregunta de com afectarà una normativa als infants i poder respondre-la, per tenir-ho en compte en la formulació definitiva.**

## **c) Pertinença de l'avaluació d'impacte sobre els infants en 8 arguments**

A continuació exposem **vuit raons sobre la necessitat i idoneïtat de realitzar l'avaluació d'impacte sobre els infants:**

### **1.- La realitat ho exigeix: necessitat de prendre mesures per millorar la situació dels infants**

En primer lloc, és necessari avançar en el compliment tant de la CDI com de la legislació respecte als infants. Les actuals dades demostren que la situació de la infància a Catalunya necessita l'adopció de mesures que ajudin a millorar la seva situació (pensem, per exemple, en la problemàtica de la pobresa infantil o les elevades taxes d'abandonament escolar prematur<sup>3</sup>).

### **2.- Recomanació expressa a l'Estat espanyol: el Comitè dels Drets de l'Infant com a vetllador de la CDI**

En segon lloc, la necessitat d'adoptar mesures d'avaluació és una recomanació directa del Comitè dels Drets de l'Infant i, en conseqüència, cal prendre-la en consideració i complir amb la mateixa. L'avaluació *ex ante* és un instrument clau per garantir una millor aplicació de la CDI i, en especial, de l'interès superior de l'infant.

### **3.- Recomanació expressa de la UE: invertir en infància per trencar el cicle del desavantatge**

En tercer lloc, l'any 2013, la Comissió Europea dictà la Recomanació *Invertir en infància: trencar el cercle del desavantatge*, en la qual situa aquest col·lectiu com el més afectat pels índex de pobresa i exclusió social. Per aquest motiu, la Comissió assenyalà la urgent necessitat de prevenir la transmissió de la pobresa de generació en generació, el que comporta de forma ineludible que els estats inverteixin decididament per trencar aquest cercle. Un element essencial per assegurar una adequada inversió passa per establir mecanismes per considerar els potencials impactes de les polítiques en els infants.

---

<sup>3</sup> L'informe d'UNICEF Comitè Catalunya *No val a badar. L'Agenda 2030 en clau d'infància a Catalunya* (2018) aborda alguns dels reptes en relació als drets dels infants a casa nostra, posant-los en relació als Objectius de Desenvolupament Sostenible de l'Agenda 2030 de l'ONU. Precisament a l'informe es fa referència a la l'avaluació *ex ante* de les normes (ODS 16). Per veure l'informe, cliqueu [aquí](#).

#### **4.- L'avaluació d'impacte sobre els infants: una eina necessària i útil per prendre decisions públiques i preveure'n els seus impactes**

En quart lloc, permet consolidar les bases per prendre qualsevol tipus de decisió que pugui afectar els infants, la qual cosa resulta extremadament útil, ja que tota política pública esdevé més forta i potent quan l'interès superior de l'infant és l'autèntica prioritat i els seus possibles impactes són tinguts en compte tant en els processos de decisió com d'adopció i implementació de tot tipus de mesures polítiques. No es tracta de dir què és incorrecte o no d'una política, sinó d'una ajuda al decisor públic per tal que pugui preveure qualsevol contingència i, si és el cas, poder redreçar o compensar els possibles efectes negatius que les seves accions puguin tenir sobre els infants.

#### **5.- L'avaluació d'impacte sobre els infants: una eina necessària i útil per al retiment de comptes i la transparència**

L'adopció de mesures d'avaluació contribueix a enfortir el nostre sistema democràtic. Avaluar comporta millorar els processos de retiment de comptes i la transparència en la presa de decisions polítiques, a l'obligar als poders públics a explicitar quin consideren que és l'interès superior de l'infant, a mostrar com aquest és respectat per la norma o decisió presa i a explicitar els elements en què es fonamenta l'examen. Avaluar, comporta generar procediments participatius i establir mecanismes de consens, tot donant veu a un dels grups més vulnerables de la societat i augmentant així el sentit de responsabilitat envers les seves necessitats presents i futures com a via per garantir un desenvolupament humà sostenible. Així mateix, avaluar facilita donar una millor satisfacció als interessos i necessitats dels infants, cosa que pot contribuir també a millorar qüestions com la desafecció política de la nostra societat.

#### **6.- L'avaluació d'impacte sobre els Infants: una eina necessària i útil per donar veu als infants**

En sisè lloc, és una resposta a la necessitat de donar visibilitat als infants en els processos d'elaboració i presa de decisions polítiques i prendre en consideració de manera efectiva els seus drets i interessos, tot compensant la seva manca de representació directa a les institucions polítiques. L'avaluació possibilita donar veu als infants i tenir en compte la seva opinió, satisfent el dret que tenen a ser escoltats (art. 12 de la CDI). I és que malgrat que les persones fins a 18 anys són una part important de la població, moltes vegades resulten invisibles en els processos de presa de decisions públiques, malgrat que ells i elles són els experts en les seves vides i tenen els seus punts de vista propis. Precisament, la



participació, com a dret de ciutadania i principi rector de la CDI, segueix sent un dels reptes pendents en les polítiques públiques a Catalunya.

### **7.- L'avaluació d'impacte: si ja s'implementen en matèria ambiental i de gènere, per què no en infància?**

La necessitat d'adoptar mesures d'anàlisi d'impacte a l'hora de prendre decisions públiques o aprovar i aplicar noves legislacions ja existeixen a casa nostra, de tal manera que no és quelcom aliè i nou a la nostra realitat quotidiana. Fins al moment, l'avaluació d'impacte es realitza en matèries tan sensibles com el medi ambient i les polítiques d'igualtat de gènere. Tenint en compte les especificitats de la infància, s'ha d'apostar per adoptar mesures d'avaluació d'impacte *ex ante* a l'hora de prendre decisions polítiques que la puguin afectar, tal i com ja passa en matèria de gènere i medi ambient.

### **8.- L'avaluació d'impacte sobre els Infants: una eina ja utilitzada**

Des de fa anys, diferents països han procedit a implantar mesures d'avaluació d'impacte en infància. Alguns exemples els trobem a Suècia, Finlàndia, Bèlgica, Canadà, Austràlia i Gran Bretanya.