

Capaces

Un análisis sobre los límites normativos y sociales
a la autonomía de la infancia y la adolescencia





plataforma de infancia españa

Capaces.
Un análisis sobre los
límites normativos y
sociales a la autonomía
de la infancia y la
adolescencia

Edita: Plataforma de Infancia
C/ Escosura 3, local 2. 28015 Madrid
T. 91 447 78 53 - info@plataformadeinfancia.org

Coordina: Almudena Escorial

Elabora: Isabel Gacho Carmona a partir del informe "Análisis de las restricciones normativas y de políticas públicas al ejercicio de los derechos de la infancia en España" elaborado por Proyectos de Investigación Tesea.

Octubre 2025

Las opiniones y propuestas de adolescentes han sido elaboradas a partir de la consulta realizada con el Equipo de Participación Infantil por el Cambio de la Plataforma de Infancia, en su convocatoria 2025-2026 EPIC 4.0

Los derechos de la publicación son derechos compartidos, de modo que cualquier persona es libre de copiar, distribuir y comunicar la obra, siempre que se reconozcan los créditos del editor y no se utilice con fines comerciales o contrarios a los derechos de las niñas y niños.



Índice interactivo

01

Introducción	6
--------------	---

02

Fundamentos científicos: capacidades cognitivas y desarrollo evolutivo de las niñas, niños y adolescentes	8
Principales hitos del desarrollo cognitivo infantil y adolescente	10
Desarrollo de la autonomía y el juicio moral: bases evolutivas y sociales para el reconocimiento de la capacidad progresiva	12
Impacto de la sobreprotección normativa en el desarrollo de la autonomía y la participación	14

03

Marco normativo nacional e internacional	16
Convención sobre los Derechos del Niño	18
Legislación nacional: ámbitos civil, penal y sanitario	19
Ámbito civil	19
Ámbito penal	20
Ámbito sanitario	22
Legislación autonómica	23

04

Análisis de restricciones por ámbitos temáticos	24
Movilidad y autonomía personal	26
Participación política y social	29
Gestión del dinero y decisiones económicas	30
Acceso a ocio y cultura	33

05

La perspectiva de las niñas, niños y adolescentes: percepción de las normas y el ejercicio de los deberes	34
Consulta EPIC 4.0	36
Movilidad y autonomía personal	38
Participación política y social	40
Acceso a ocio, cultura y deporte	40
La gestión del dinero	41

06

Conclusiones	42
--------------	----

07

Recomendaciones	46
-----------------	----

01 | Introducción

El presente informe analiza el modo en el que el ordenamiento jurídico y las prácticas sociales en España reconocen y promueven -o, en ocasiones, limitan- la autonomía y la capacidad de obrar de niñas, niños y adolescentes. A partir del marco normativo vigente y de las percepciones expresadas por las propias chicas y chicos, el documento examina hasta qué punto las normas, políticas y usos sociales se ajustan a las capacidades reales de la infancia y la adolescencia y al principio de autonomía progresiva consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Aunque la legislación española incorpora este principio y reconoce el derecho de la infancia a ser escuchada y tenida en cuenta según su grado de madurez, en la práctica persisten limitaciones que no siempre responden a criterios de protección o desarrollo. La falta de coherencia entre normas de distinto rango -estatales, autonómicas, locales o privadas- y la ausencia de pautas claras para valorar la madurez generan desigualdad, inseguridad jurídica y, sobre todo, una reducción efectiva de la autonomía infantil y adolescente en la vida cotidiana.

Limitar sin motivo no protege: vulnera. Las restricciones solo son legítimas cuando responden a criterios de protección y de fomento del desarrollo físico, psicológico y cognitivo. Cualquier limitación impuesta por razones políticas, sociales o de conveniencia ajenas a su interés superior vulnera el principio de autonomía progresiva. La lógica debería invertirse: niñas, niños y adolescentes deberían poder hacer lo mismo que las personas adultas, salvo aquello que pueda resultarles perjudicial, y no, como ocurre a menudo, tenerlo todo prohibido salvo lo que se les autorice.

Este informe parte de la premisa de que proteger no significa restringir. La protección debe entenderse como el compromiso de garantizar entornos seguros donde niñas, niños y adolescentes puedan ejercer progresivamente sus capacidades, participar, equivocarse y aprender con acompañamiento. Sin embargo, las evidencias recogidas muestran que la sobreprotección -normativa, institucional o social- se ha convertido en una de las formas más comunes de limitar derechos: decisiones que se justifican en la seguridad o la conveniencia, pero que en realidad impiden el ejercicio pleno de su libertad y responsabilidad.

El análisis combina la revisión del marco legal con las aportaciones de niñas, niños y adolescentes que participaron en los espacios de consulta de EPIC 4.0 (el Equipo de Participación Infantil por el Cambio de la Plataforma de Infancia). Sus experiencias y reflexiones permiten observar cómo las limitaciones se manifiestan en ámbitos tan diversos como la movilidad, el acceso a bienes y servicios, la participación, la gestión económica o la vida social y cultural. En muchos casos, estas restricciones no provienen de una norma concreta, sino de prácticas, decisiones empresariales o costumbres que refuerzan la dependencia y dificultan el aprendizaje de la autonomía.

El objetivo último de este trabajo es abrir el debate sobre si el marco normativo y las prácticas actuales se adecúan a las capacidades reales de la infancia y la adolescencia. La cuestión no es únicamente jurídica, sino social: implica revisar las formas en que concebimos la protección, la confianza y el ejercicio de derechos en la infancia y la adolescencia. Reconocer su autonomía no supone renunciar a cuidarla, sino garantizar que ese cuidado no se convierta en una negación de sus derechos y libertades.







02 | Fundamentos científicos: capacidades cognitivas y desarrollo evolutivo de las niñas, niños y adolescentes

Principales hitos del desarrollo cognitivo infantil y adolescente

El **desarrollo cognitivo y psicosocial de la infancia y la adolescencia** es un proceso que no puede comprenderse de manera aislada. Pues **se produce de forma progresiva a través de la interacción con los entornos familiar, escolar y sociocultural**. La mente de niñas, niños y adolescentes no es simplemente un conjunto de capacidades biológicas en proceso de maduración, sino una entidad dinámica moldeada por significados compartidos, prácticas culturales y vínculos afectivos. Comprender estas trayectorias es esencial para acompañar su evolución de manera respetuosa y coherente, en todas sus dimensiones.

Primera infancia (0-2 años)

Durante los dos primeros años de vida, el desarrollo del pensamiento y la comprensión del mundo avanza a un ritmo muy rápido. En este periodo, niñas y niños comienzan a comunicarse, a relacionarse con quienes les rodean y a dar sentido a lo que viven. Estas primeras habilidades sientan las bases de su desarrollo psicológico posterior.

Este proceso se construye a partir de lo que perciben con sus sentidos y sienten con su cuerpo: cómo se mueven, lo que ven y oyen, los gestos que comparten con quienes les cuidan y los ritmos que marcan su día a día. Estas primeras experiencias sensoriales les permiten **establecer vínculos y empezar a comunicarse incluso antes de hablar** (lo que se llama comunicación preverbal). Desde los primeros días, los bebés no solo reaccionan, sino que interactúan: miran, escuchan, imitan y “conversan” con las personas que los cuidan. Esta capacidad de conexión temprana, llamada intersubjetividad, permite crear vínculos y empezar a construir significados¹ y dar significado a sus experiencias.

El **desarrollo cognitivo se produce en la interacción social**, donde niñas y niños internalizan significados compartidos y estructuras simbólicas². En este proceso, no son receptores pasivos, sino protagonistas activos que aprenden a través del juego, la rutina, el contacto afectivo y los objetos culturales que les rodean³.

En este periodo, niñas y niños comienzan a **incorporar de forma gradual las estructuras del lenguaje**, lo que les permite expresar ideas más complejas y participar en intercambios más ricos con su entorno.

1. Trevarthen, Hubley (1978). *Secondary intersubjectivity: confidence, confiding and acts of meaning in the first year*.
2. Vygotsky (1978). *Minds in society: the development of higher psychological processes*.
3. Bruner (1986). *Actual minds*.

Segunda infancia (2-11 años)

Entre los 2 y 6 años predomina la **etapa preoperacional**, en la que se da, sobre todo, un pensamiento más intuitivo y centrado en uno mismo⁴. En esta etapa **las emociones empiezan a jugar un papel central**. A partir de los 2 años, las niñas y los niños no solo sienten emociones, sino que aprenden a reconocerlas, expresarlas y manejarlas de acuerdo con lo que su cultura les enseña. Por eso, el aprendizaje emocional no es solo algo personal, sino una experiencia compartida que les ayuda a relacionarse mejor con los demás.

Entre los 3 y los 6 años, también aparece una **capacidad muy importante: la llamada “teoría de la mente”**, que permite a niñas y niños comprender que otras personas pueden tener deseos, pensamientos y emociones diferentes a los propios. Esta habilidad les ayuda a predecir cómo actuarán los demás, a consolar, colaborar o incluso a mentir⁵.

Durante esta etapa también **se va formando la identidad personal**. Al principio, las niñas y los niños construyen su imagen a partir de lo que ven en los demás -un “yo espejo”-, pero poco a poco van desarrollando una identidad más propia, en equilibrio entre el deseo de ser independientes y la necesidad de sentirse queridos. En este proceso, el lenguaje, la comparación con otras personas y las relaciones sociales son elementos clave. Además, aprenden a contarse su propia historia: quiénes son, qué sienten y qué han vivido, construyendo así una identidad en forma de relato⁶.

A partir de los 7 años comienza la **etapa de las operaciones concretas**, que se extiende hasta los 11 aproximadamente. En esta fase, niñas y niños empiezan a comprender mejor conceptos como la cantidad, la causa y el efecto, o la clasificación de objetos, lo que les permite organizar mejor su pensamiento.

Durante toda esta etapa, la cultura y la relación con otras personas son fundamentales. Las funciones mentales más complejas, como el lenguaje o el razonamiento, no se desarrollan en solitario, sino que surgen en la interacción con otras personas⁷. En este sentido, la familia actúa como el primer entorno donde niñas y niños aprenden a entender el mundo, a través de vínculos afectivos y del intercambio cotidiano de ideas, normas y valores⁸.

Con la escolarización, las relaciones con otros niños y niñas cobran una gran importancia. **A través del juego, la amistad y el trabajo en grupo, se desarrollan habilidades clave** como la empatía, la cooperación y la capacidad de negociar, lo que fortalece su autonomía y su capacidad para autorregular sus emociones⁹.

4. Piaget (1967). *La psychologie de l'intelligence*.

5. Wellman, Cross, Watson (2001). *Meta-analysis of theory-of-mind development: the truth about false belief*.

6. Bruner (1991). *Actos de significado*.

7. Vygotsky (1978). *Minds in society: the development of higher psychological processes*.

8. Berger, Luckmann (1968). *La construcción social de la realidad*.

9. Rubin, Bokowski, Parker (2006). *Peer interactions, relationships and groups*.



Adolescencia (aprox. 12-18 años)

En esta etapa **aparece el pensamiento formal**, que hace posible imaginar hipótesis, prever consecuencias y planificar soluciones¹⁰. Además, desde la perspectiva del desarrollo cognitivo, también **mejora el conocimiento que tienen sobre sí mismos**: los adolescentes aprenden a pensar sobre su propio pensamiento (metacognición), a autorregularse mejor y a considerar puntos de vista distintos. En esta etapa también **se amplía su comprensión del mundo social**. Las y los adolescentes empiezan a analizar críticamente las normas, los roles y las estructuras de su entorno. Esto los lleva a posicionarse frente a temas como la justicia, la igualdad o la participación en la vida pública.

Sin embargo, **este pensamiento más racional convive con un pensamiento más intuitivo, que puede influir en cómo toman decisiones**. Por eso, aunque su razonamiento es cada vez más complejo, en situaciones de presión o alta carga emocional **pueden actuar impulsivamente o asumir riesgos**. Estas conductas no siempre indican una falta de madurez, sino que forman parte del proceso de desarrollo de la autonomía y de habilidades.

A nivel emocional y relacional, la adolescencia implica una reorganización profunda: es el momento en que deben construir una identidad propia y coherente. Según Erikson¹¹, este es uno de los grandes retos evolutivos de esta etapa: definirse a sí mismos sin perder el vínculo con los demás.

Desarrollo de la autonomía y el juicio moral: bases evolutivas y sociales para el reconocimiento de la capacidad progresiva

El desarrollo de la autonomía y del juicio moral avanza a lo largo de la vida, en función tanto de la maduración biológica como de la experiencia social.

Maduración biológica

Desde la neurociencia, se sabe que el desarrollo del juicio y la autonomía está ligado a la maduración del cerebro, en especial de la corteza prefrontal, responsable del control de impulsos, la toma de decisiones y la planificación. Esta parte del cerebro no alcanza su madurez total hasta alrededor de los 25 años¹². Sin embargo, la autonomía y el juicio moral se va desarrollando de forma progresiva.

Entre los 2 y 6 años, niñas y niños comienzan a tomar decisiones sencillas relacionadas con el **control de sus emociones o rutinas**, aunque su forma de pensar sigue siendo concreta y centrada en sí mismos¹³.

Entre los 7 y 11 años, aprenden a ponerse en el lugar de otras personas y a **comprender normas o reglas sociales**. Esta nueva capacidad les permite participar en situaciones donde es necesario cooperar, negociar o aceptar puntos de vista distintos¹⁴.

La adolescencia representa un paso más: las personas jóvenes desarrollan una mayor capacidad para **reflexionar, anticipar consecuencias y cuestionar normas**. Aun así, pueden verse influidas por la presión del grupo o por emociones intensas, lo que a veces limita su juicio en determinadas situaciones¹⁵.

Ya en la adultez, la autonomía se consolida y el juicio moral tiende a integrar de forma más equilibrada lo racional y lo emocional. Más adelante, en la vejez, aunque algunas funciones cognitivas pueden disminuir, la experiencia acumulada enriquece la toma de decisiones y el sentido ético¹⁶.

En general, **los estudios muestran dos patrones clave en la toma de decisiones**:

- **Las y los adolescentes** tienden a mostrar menos autocontrol -el sistema emocional (límbico) puede tener más peso que el sistema racional-, lo que explica por qué a veces actúan de forma impulsiva y tienen mayor propensión al riesgo en contextos de presión social. Sin embargo, esto no significa que no puedan tomar buenas decisiones, sino que necesitan acompañamiento y espacios seguros para practicar su autonomía.
- **Las personas adultas**, aunque tienen más experiencia, a veces toman decisiones menos flexibles o con más resistencia al cambio.

Experiencia social

El contexto cultural también influye mucho en cómo se entiende y se promueve la autonomía. En culturas donde se valora la independencia individual, niñas, niños y adolescentes suelen tener más oportunidades para tomar decisiones desde pequeños. En cambio, en culturas que priorizan la familia y la armonía social, se tiende a reforzar la obediencia y el respeto a la autoridad¹⁷. Estas diferencias culturales generan estilos distintos de razonamiento moral: más basado en principios universales en unos casos y más centrado en el cuidado y los vínculos personales en otros¹⁸.

Otro factor clave es **la educación formal**. Está demostrado que un mayor nivel de escolarización favorece el desarrollo del pensamiento crítico, el razonamiento ético y la toma de decisiones autónomas¹⁹. Esto se debe a que el entorno educativo permite practicar habilidades como la reflexión, la planificación o la toma de perspectiva.

Además, **el estilo pedagógico** tiene un papel importante: los modelos educativos autoritarios tienden a limitar la autonomía, mientras que las metodologías participativas, basadas en el diálogo y el respeto, favorecen que niñas, niños y adolescentes desarrollen su capacidad de tomar decisiones y de ser responsables de sus actos²⁰.

Otros estudios han demostrado que, a partir de los 12 o 13 años, las y los adolescentes pueden tomar decisiones complejas cuando se encuentran en **contextos tranquilos y tienen acceso a buena información**. Por ejemplo, existen investigaciones²¹ que concluyen que, entre los 14 y 15 años, pueden comprender y razonar sobre tratamientos médicos con niveles similares a los de las personas adultas, algo que se ha confirmado en trabajos posteriores²².

Además, otros estudios han mostrado que cuando se crean **entornos participativos y de confianza**, donde se reconoce la voz de adolescentes, sus habilidades para regular emociones y razonar de forma crítica mejoran notablemente²³.

16. Baltes, Baltes (1990). *Successful aging: perspectives from the behavioral sciences*.

17. Greenfield (2009). *Linking social change and developmental change: shifting pathways on human development*.

18. Miller, Bersoff (1992). *Culture and moral judgment: how are conflicts between justice and interpersonal responsibilities resolved?*

19. Lapsley, Narvaez (2004). *Moral development, self and identity*.

20. Freire (1970). *Pedagogía del oprimido*.

21. Weithorn, Campbell (1982). *The competency of children and adolescents to make informed treatment decisions*.

22. Steinberg (2013). *Age of opportunity: lessons from the new science of adolescence*.

23. Kuhn (2009). *Adolescent thinking*.

10. Inhelder, Piaget (1955). *De la logique de l'enfant à la logique de l'adolescent*.

11. Erikson (1968). *Identity: youth and crisis*.

12. Casey, Getz, Galvan (2008). *The adolescent brain*.

13. Piaget (1952). *The origins of intelligence in children*.

14. Kohlberg (1984). *Essays on moral development, vol. II: The psychology of moral development*.

15. Steinberg (2010). *A dual systems model of adolescent risk-taking. Developmental psychobiology*.



En resumen, la evidencia científica confirma que niñas, niños y adolescentes tienen capacidades que evolucionan con rapidez y que, en muchos casos, les permiten tomar decisiones importantes desde edades tempranas. Si las normas y políticas públicas se basan en una lógica restrictiva, centrada solo en la edad o en el control, pueden impedir el desarrollo de la autonomía y la participación. Esto exige que las políticas públicas no sean rígidas, sino que se adapten según la situación y el desarrollo individual.

Impacto de la sobreprotección normativa en el desarrollo de la autonomía y la participación

La **sobreprotección normativa**, entendida como la imposición de límites legales o administrativos excesivos o infundados sobre la autonomía infantil y adolescente, **es una de las formas más sutiles pero comunes de limitar derechos**. Aunque muchas veces se hace con la idea de proteger o actuar por el interés superior del menor, en realidad, estas medidas reflejan una mirada centrada en los adultos, que no toma en cuenta lo que sabemos hoy sobre el desarrollo infantil y adolescente. Además, van en contra del principio de autonomía progresiva que recoge la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 5 y 12).

Se ha documentado que imponer un control excesivo de forma constante se asocia con menor autoestima, menos interiorización de normas y una mayor dependencia emocional²⁴.

En el plano emocional, **la sobreprotección normativa debilita la percepción de agencia**, es decir, la sensación de que uno puede actuar con intención y eficacia en el mundo²⁵. Además, diversos estudios señalan que cuando niñas, niños y adolescentes no son escuchados ni tenidos en cuenta, pueden desarrollar sentimientos de frustración, apatía o desconfianza hacia las instituciones y las personas adultas²⁶.

A nivel social, esta tendencia también **reduce su participación en espacios comunitarios**, escolares o institucionales, reforzando su invisibilidad. Si las normas y decisiones que les afectan se imponen sin explicar o sin dar espacios de participación, es más probable que las rechacen o las incumplan, lo que puede generar conflictos y dificultar la convivencia. Como dijo Robert Hart:²⁷ “si los niños no participan, no aprenden a participar, y si no aprenden a participar, nunca se les dará un lugar legítimo en la vida pública”.

Esto es **especialmente relevante en la adolescencia**. A esta edad, las personas necesitan experimentar grados crecientes de libertad y responsabilidad para construir su identidad y autonomía. Si las restricciones son excesivas o incoherentes, pueden generar respuestas como la desobediencia, el aislamiento o conductas de riesgo, que en muchos casos no son signos de rebeldía “natural”, sino reacciones a un entorno que no reconoce su capacidad para decidir.

Además, la **sobreprotección normativa suele afectar más a quienes ya están en situación de vulnerabilidad**. Niñas, niños y adolescentes que viven en contextos de pobreza, exclusión o con discapacidad suelen enfrentar más controles y menos oportunidades para ejercer su autonomía. Esto refuerza las desigualdades y limita sus posibilidades de desarrollo. Por ejemplo, quienes pertenecen a grupos racializados o migrantes pueden ser vistos con mayor sospecha, y sus decisiones o comportamientos

tienden a ser juzgados con más dureza. Las niñas, por su parte, pueden verse más afectadas por normas sexistas que les impiden moverse con libertad, expresarse o participar en igualdad de condiciones.

Por el contrario, **cuando se reconoce su capacidad para participar y decidir de forma progresiva, se fortalecen habilidades** como la autorregulación emocional, la empatía, el pensamiento crítico y la responsabilidad personal. También mejora su autoestima y su sentido de pertenencia, porque sienten que su voz cuenta y que pueden influir en su entorno.

Sin embargo, **en el contexto español persisten brechas entre las capacidades reales de niñas, niños y adolescentes y el espacio que se les concede para ejercerlas**. La falta de mecanismos estructurados de participación y la vigencia de marcos normativos restrictivos, en ocasiones, limitan su bienestar y reproducen desigualdades, especialmente entre colectivos vulnerables. El *Innocenti Report Card 17*²⁸ sitúa a España en una posición intermedia en el ranking de bienestar subjetivo de la infancia en países de renta alta. Aunque los indicadores de salud y seguridad material son relativamente buenos, las puntuaciones en “sentido de control sobre la propia vida” y “libertad para tomar decisiones” se encuentran significativamente por debajo del promedio. La desconexión entre las capacidades reales de los adolescentes y el espacio que se les concede para ejercerlas es identificada como uno de los principales desafíos.

Ya que limitar de forma injustificada la autonomía de niñas, niños y adolescentes puede tener consecuencias negativas para su desarrollo personal, emocional y social, las restricciones a al pleno ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes solo se deben imponer cuando responden a criterios de protección y fomento de su desarrollo físico, psicológico y cognitivo. Nunca en consideraciones de conveniencia política, social, económica o de otra índole ajenas a su interés superior.

Esto implica que **cualquier limitación al disfrute de un derecho solo puede justificarse si responde a la necesidad de salvaguardar su bienestar y desarrollo físico, psicológico o cognitivo**, asegurando que dichas medidas operen como mecanismos de protección y no como herramientas de exclusión.

Es importante recordar que la **protección y la autonomía no son ideas opuestas. Se pueden -y se deben- combinar**. Proteger implica ofrecer entornos seguros donde niñas, niños y adolescentes puedan explorar, equivocarse, aprender y participar en condiciones de respeto. **Un enfoque basado en la autonomía progresiva** reconoce que cada persona se desarrolla a su ritmo y que, con el apoyo adecuado, puede ir asumiendo responsabilidades y tomando decisiones sobre su propia vida.

Sobre el **enfoque de autonomía progresiva y el respeto del desarrollo evolutivo**, el artículo 5 de la Convención de Derechos del Niño (como se verá más adelante) dispone que la dirección y orientación que impartan las madres, padres o tutores debe guardar consonancia con la evolución de las facultades de la niña o niño. El Comité de los Derechos del Niño²⁹ define dicha evolución como un **principio habilitador que aborda el proceso de maduración y aprendizaje** por medio del cual niñas y niños adquieren progresivamente competencias, comprensión y mayores niveles de autonomía para asumir responsabilidades y ejercer sus derechos. Ahora bien, el propio Comité hace hincapié en que el derecho a ejercer niveles cada vez mayores de responsabilidad no anula las obligaciones que incumben a los Estados de garantizar protección. Y destaca que promover la identificación de riesgos potenciales y elaborar y aplicar programas para mitigarlos aumentará la eficacia de la protección.

28. Unicef (2023). *Innocenti report card 17: places and spaces-environments and children's well-being*.

29. Observación general núm. 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia

23. Kuhn (2009). *Adolescent thinking*.

24. Barber (2002). *Intrusive parenting: how psychological control affects children and adolescents*.

25. Bandura (2001). *Social cognitive theory: how psychological control affects children and adolescents*.

26. Roger Hart (1992). La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica.

27. Idem

03

**Marco normativo
nacional e
internacional**





03 | Marco normativo nacional e internacional

Convención sobre los Derechos del Niño

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, supuso una transformación radical en el abordaje de la infancia desde el Derecho internacional. En lugar de tratar a las niñas y niños exclusivamente como *objetos* de protección, se les reconoce como **sujetos plenos de derechos**, capaces de ejercerlos de forma progresiva según su desarrollo y madurez (**principio de autonomía progresiva** recogido en el artículo 5 CDN)³⁰. El artículo 12, por su parte, establece que los Estados deben **garantizar la participación de niñas, niños y adolescentes en función no solo de su edad, sino también de su grado de madurez**. Esto implica que la valoración de su capacidad para ejercer determinados derechos no puede basarse únicamente en un criterio cronológico, sino que debe considerar su desarrollo y competencias evolutivas.

Artículo 5

Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, **en consonancia con la evolución de sus facultades**, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, **en función de la edad y madurez del niño**.

Este cambio de paradigma está anclado en una concepción integral y evolutiva de la infancia, en la que los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales se interrelacionan y deben garantizarse de forma armónica. No obstante, este paso hacia **la consideración de las niñas y niños como actores sociales** con capacidad de contribuir a la construcción del Estado y la sociedad **aún no está plenamente consolidado**, dado que persisten enfoques protectores que restringen su autonomía³¹.

Además, merece la pena señalar que el Comité aprobó **la Observación General N° 20**, relativa a la implementación de los derechos en la adolescencia. Refuerza lo establecido en el artículo 12 de la Convención al subrayar que **el ejercicio de derechos debe evaluarse considerando tanto la edad como el grado de madurez y desarrollo de cada adolescente**. Señala que el derecho a ejercer niveles cada vez mayores de responsabilidad no anula las obligaciones que incumben a los Estados de garantizar protección, pero advierte que **“la protección no debe convertirse en una forma de negación de derechos”**.

30. Olmos Vedia (2021). *La autonomía progresiva, el principio del interés superior del niño y su derecho a ser oído a partir de su reconocimiento como sujeto de derecho*.

31. Tobón Berrio, Isaza Gutiérrez (2020). *Tensiones en el marco ideológico de la construcción de los derechos de los niños en la Convención de 1989*.

En España, la Constitución de 1978 no define de forma explícita qué se entiende por “niñas, niños y adolescentes”, pero sí establece en su artículo 39.4 que los “niños” deben estar protegidos conforme a los acuerdos internacionales que garantizan sus derechos. Esto permite **incorporar directamente la CDN en el ordenamiento jurídico español**, más allá de esta integración a través del artículo 96.1 de la Constitución, que dispone que los tratados internacionales válidamente ratificados y publicados pasan a ser parte del derecho interno y del artículo 10.2, que refuerza esta incorporación al establecer que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades públicas deben interpretarse conforme a los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, entre ellos la CDN.

Legislación nacional: ámbitos civil, penal y sanitario

La regulación de los derechos de la infancia y adolescencia en España es bastante compleja porque combina leyes estatales y autonómicas. Esta configuración ha propiciado un marco de protección legal diverso que genera disparidades en el ejercicio de derechos fundamentales según el territorio. Las consecuencias de esta fragmentación normativa se manifiestan, además, en brechas entre contextos rurales y urbanos, acentuando la inequidad en la garantía de derechos³².

Ámbito civil

El Código Civil

En el sistema jurídico español, la capacidad para realizar actos jurídicos -como firmar contratos, administrar bienes o tomar decisiones legales- está condicionada por la edad, la emancipación y la madurez de la persona. Esto quiere decir que niñas, niños y adolescentes no tienen plena capacidad para actuar por sí mismos en ciertos ámbitos, debido a que la ley considera que aún no están completamente preparados para asumir todas las responsabilidades legales. El Código Civil establece que la capacidad de obrar (art. 246) -esto es “realizar todos los actos de la vida civil”- está reservada a los mayores de edad. Sin embargo, encontramos excepciones y matices:

- **Celebrar contratos**³³, art. 1263: Como regla general, los menores de edad no emancipados carecen de esta capacidad plena, lo que significa que, con carácter general, no pueden celebrar contratos por sí solos. Sin embargo, y desde la reforma de 2015³⁴, el artículo 1263 introdujo excepciones a este límite, admitiendo una cierta autonomía patrimonial a los menores no emancipados: “salvo en aquellos contratos que las leyes les permitan realizar por sí mismos o con asistencia de sus representantes, y los relativos a bienes y servicios de la vida corriente propios de su edad de conformidad con los usos sociales”.
- **Capacidad para testar**, artículo 663: prohíbe a las niñas y niños menores de 14 años la capacidad legal para hacer un testamento válido.
- **La patria potestad**, artículo 154: otorga a los padres o tutores la responsabilidad de representar y administrar los bienes de sus hijas o hijos no emancipados. Además, incluye el factor madurativo: “Si los hijos o hijas tuvieren suficiente madurez deberán ser oídos siempre antes de adoptar decisiones que les afecten (...)”

32. Plataforma de Infancia (2022). *La situación de la Infancia en España*.

33. En lo que respecta a la capacidad para contratar como forma de actuación jurídica, partiendo del artículo 1.254 del Código Civil, que define el contrato como “el contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio”

34. Por el art. 2.29 de la Ley 26/2015

- **La figura de la emancipación** es un mecanismo por el cual una persona menor de edad puede adquirir capacidad legal antes de alcanzar la mayoría de edad, ya sea por matrimonio, concesión judicial o por convivir de manera independiente y con autonomía económica. La emancipación otorga al menor de edad capacidad para realizar actos jurídicos, aunque con ciertas limitaciones. Por ejemplo, el artículo 247 señala que, incluso emancipado, no se podrá tomar dinero a préstamo, gravar o enajenar bienes inmuebles y establecimientos mercantiles o industriales u objetos de extraordinario valor sin consentimiento de sus progenitores (y, a falta de ambos, sin el de su defensor judicial).

Otras normas

La **Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor**, establece que el “interés superior del menor” debe ser el criterio prioritario en cualquier decisión que les afecte, tanto pública como privada. En 2015, esta ley se reformó para reforzar este principio, entendiendo el “interés superior del menor” no solo como un derecho sustantivo, sino también como una guía para interpretar leyes y para el procedimiento en casos que les involucren.

Establece **que las limitaciones a la capacidad legal de los menores de edad deben interpretarse de manera restrictiva** y, en todo caso, siempre en el interés superior del menor. Para ello establece unos criterios generales de interpretación y apunta que dichos criterios se ponderarán **teniendo en cuenta elementos como la edad y la madurez**.

Esta determinación de la madurez, en el caso del derecho a ser oído y escuchado (art.9), debe “**valorarse por personal especializado, teniendo en cuenta tanto el desarrollo evolutivo del menor como su capacidad para comprender y evaluar el asunto concreto a tratar en cada caso**”. Y se considera, en todo caso, que se tiene **suficiente madurez cuando se tenga 12 años cumplidos**. Esto se aplica en diversos contextos, como la participación en procedimientos judiciales (artículos 2 bis y 9), la intervención en situaciones de riesgo (artículo 17.3) o la toma de decisiones en el ámbito familiar (artículo 18).

En el ámbito procesal, la **Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil** reconoce que las personas menores de edad, salvo que estén emancipadas, carecen de **capacidad procesal** plena para actuar por sí mismas en un procedimiento judicial, lo que significa que deben comparecer representadas por sus progenitores, tutores o, en su defecto, por un defensor judicial (artículo 7).

Ámbito penal

Código Penal

En el Código Penal español existen diversas disposiciones que establecen criterios y restricciones basados en la edad. Estas regulaciones son especialmente importantes en materia de responsabilidad penal, consentimiento sexual y protección frente a delitos graves.

La edad de responsabilidad penal en España se sitúa en los 18 años. Esto significa que aquellos con una edad inferior no son juzgados bajo el Código Penal ordinario, sino que están regulados por la Ley Orgánica 5/2000, de Responsabilidad Penal del Menor, que establece un régimen especial y adaptado a su condición. Por otra parte, aquellas niñas y niños menores de 14 años no tienen responsabilidad penal (no se les aplica el Código Penal ni la Ley de Responsabilidad Penal del Menor), con lo que, si cometen un hecho delictivo, no se les puede imputar penalmente.



La edad mínima para el consentimiento sexual son los 16 años. El Código Penal fija esto en el artículo 183 y otros relacionados. Esto implica que las relaciones sexuales con menores de 16 años se consideran ilícitas salvo excepciones muy específicas, como cuando existe consentimiento y la diferencia de edad es reducida. Esta regulación busca proteger a las niñas, niños y adolescentes frente a posibles abusos y explotación, estableciendo una restricción clara en la autonomía afectiva y sexual de los adolescentes. La fijación de esta edad en 16 años, tras la reforma de 2015, supuso un aumento desde los 13 años anteriores, alineando la legislación española con estándares internacionales de protección infantil.

Ámbito sanitario

El **consentimiento informado** es la conformidad libre, voluntaria y consciente de un paciente, manifestada en pleno uso de sus facultades después de recibir la información adecuada, para que tenga lugar una actuación que afecta a su salud. Este consentimiento es aplicable a pacientes que tienen la capacidad suficiente para comprender la información proporcionada y para tomar decisiones sobre su salud.

Este consentimiento informado presenta límites para las niñas, niños y adolescentes, regulado en la Ley 41/2002, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. Así, existe la figura del **consentimiento por representación** que se otorga cuando la persona no tiene la capacidad para tomar decisiones por sí misma. Según el artículo 9.3.c de la Ley 41/2002, si la niña, niño o adolescente no es capaz intelectual ni emocionalmente de comprender el alcance de la intervención, el consentimiento lo dará la persona representante legal de la niña, niño o adolescente, después de haber escuchado su opinión, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1996. Esto implica que, incluso si la niña, niño o adolescente menor de edad no tiene la capacidad para decidir por sí mismo, su opinión debe ser escuchada y tenida en cuenta antes de que el representante legal otorgue el consentimiento.

Este consentimiento por representación a las y los menores de edad no aplica a mayores de 16 años ni a menores de edad emancipados, que son considerados capaces de otorgar su consentimiento informado directamente, sin necesidad de representación legal. Sin embargo, en situaciones de grave riesgo para la vida o salud del menor de edad, según el criterio del facultativo, el consentimiento sí que lo prestará el representante legal de la persona, una vez oída y tenida en cuenta su opinión.

No obstante, la aplicación práctica de estos criterios genera ciertas zonas grises, pues la valoración de la madurez no depende únicamente de la edad cronológica sino también de la capacidad real de comprensión y juicio de cada niña, niño o adolescente, lo que puede dificultar la toma de decisiones por parte de los profesionales sanitarios. A esto se suma que la descentralización del sistema sanitario en España provoca diferencias entre comunidades autónomas en cuanto a protocolos, procedimientos y recursos para garantizar el consentimiento informado de niñas, niños y adolescentes, con algunas autonomías que cuentan con guías más desarrolladas para evaluar la madurez y facilitar la participación de los adolescentes en sus decisiones de salud, mientras que en otras estas regulaciones son más limitadas, provocando desigualdades en la protección y ejercicio efectivo de sus derechos.

Esta realidad puede, a su vez, comprometer la confidencialidad en situaciones delicadas como agresiones, salud sexual o acceso a los servicios de salud mental. Esto limita la capacidad de un adolescente para buscar ayuda de forma proactiva y confidencial, especialmente cuando el conflicto familiar es parte del problema que requiere atención³⁵.

35. En España no existe un protocolo unificado para esta cuestión, pero la Asociación Española de Pediatría ha abordado la complejidad de este tema en algunas de sus publicaciones. Un ejemplo de ello es el siguiente documento: Asociación Española de Pediatría de Atención Primaria (2016). *Apuntes legales para la atención sanitaria en el ámbito de la salud mental infanto juvenil*.



Legislación autonómica

Las normativas autonómicas españolas desarrollan este marco general, adaptándolo a las particularidades sociales, culturales y administrativas de cada comunidad. En términos generales, **existe una notable coherencia con la LO 1/1996**, particularmente en el reconocimiento de la importancia de la madurez y en la referencia a los 12 años como umbral inicial para la participación y la autonomía progresiva de niñas, niños y adolescentes. Así, leyes como las de Asturias, Extremadura, Andalucía o Madrid establecen que los menores de 12 años pueden ser escuchados o participar en ciertos procedimientos de adopción, acogimiento o protección, mientras que mayores de 12 años adquieren un papel más activo en la expresión de su voluntad.

Pese a esta convergencia general, la legislación autonómica presenta diversidad en los umbrales de edad y en la aplicación de criterios de madurez, adaptándolos según el contexto y la naturaleza de la decisión a tomar. Algunas comunidades introducen categorías intermedias o criterios diferenciados según el tipo de procedimiento, como la guardia temporal, la adopción, la participación en programas de transición a la vida adulta o el acceso a determinados contenidos audiovisuales. Esta diversidad, aunque permite una adaptación más precisa a las realidades locales y a la heterogeneidad del desarrollo infantil y adolescente, puede generar diferencias prácticas en la protección y participación efectiva de los menores de edad entre comunidades autónomas. En conjunto, se evidencia que la legislación autonómica sigue la filosofía de la LO 1/1996, pero la concreta delimitación de edades y la definición de madurez varían, lo que refuerza la necesidad de combinar criterios etarios con evaluaciones individualizadas para garantizar un ejercicio equitativo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en todo el territorio español.





04 | Análisis de restricciones por ámbitos temáticos

Más allá de los marcos normativos descritos en el capítulo anterior, es fundamental analizar las restricciones que afectan a niñas, niños y adolescentes en su vida cotidiana. Este capítulo examina cómo no solo la legislación, sino las barreras institucionales, normativas de empresas y las prácticas sociales y familiares condicionan el ejercicio de sus derechos y libertades en cuestiones como la movilidad y la autonomía personal, la participación social y política o la gestión de recursos económicos.

Como se ha visto, el marco normativo no enumera uno por uno todos los actos que puede o no puede hacer una niña, un niño o un adolescente, sino que aplica un **criterio general basado en el concepto de autonomía progresiva, interés superior del menor y la protección ante riesgos**.

Movilidad y autonomía personal

La **posibilidad de desplazarse de manera autónoma** en el espacio urbano y rural -yendo solas y solos al colegio, visitando amistades o moviéndose por el barrio- **constituye una dimensión clave del desarrollo psicosocial de niñas, niños y adolescentes**. No se trata únicamente de una cuestión logística, sino de una experiencia vital y profundamente formativa que les permite percibir su entorno, aprender a gestionar riesgos y ganar confianza en sí mismos. Sin embargo, **en las últimas décadas esta autonomía ha disminuido notablemente, sobre todo en contextos urbanos**: cada vez son menos las niñas y niños que caminan solos por sus barrios o realizan trayectos cotidianos sin acompañamiento adulto. Esta pérdida de movilidad independiente empobrece sus oportunidades de exploración y aprendizaje y reduce su vínculo con el espacio público y con la comunidad.

A pesar de su importancia, **la movilidad autónoma de las niñas, niños y adolescentes se enfrenta a múltiples obstáculos**: desde el propio diseño de las ciudades hasta restricciones legales, familiares, institucionales y culturales. Comprender estas limitaciones requiere un análisis que vaya más allá del ámbito jurídico y que contemple el lugar de niñas, niños y adolescentes en el espacio público y los imaginarios que lo condicionan. Factores como la sobreprotección parental o la percepción social del riesgo influyen decisivamente en la libertad de movimiento infantil. Investigaciones recientes³⁶ muestran que quienes cuentan con la confianza y el permiso familiar para desplazarse solos desarrollan una mayor percepción de seguridad y madurez, mientras que aquellos que siempre van acompañados tienden a ver las calles como más inseguras y a sentirse menos capaces de moverse sin ayuda. En este sentido, la autonomía no solo depende del diseño urbano, sino también de la confianza que el entorno adulto deposita en las capacidades de la infancia³⁷. Lo mismo ocurre con **ir sola o solo al colegio**. Estudios

comparativos muestran cómo, en las últimas décadas, la edad media a la que una niña o niño empieza a ha aumentado significativamente³⁸.

En lo referente al diseño urbano, como advierte el pedagogo F. Tonucci³⁹, **este ha excluido progresivamente a la infancia**, priorizando los coches y la comodidad adulta sobre el derecho de niñas y niños a habitar y explorar libremente su entorno. Tonucci propone que la ciudad se piense desde la perspectiva de las niñas, niños y adolescentes, y que su capacidad para moverse, jugar y tomar decisiones sea vista como un indicador de calidad democrática y urbana. Según su planteamiento, una ciudad que es segura para una niña o niño que va solo al colegio es también más segura y habitable para toda la población⁴⁰.

Marco legal

En el contexto español, la movilidad de niñas, niños y adolescentes se enfrenta a un marco legal fragmentado. **No existe una normativa unificada que determine una edad mínima para circular solos por la vía pública o utilizar el transporte sin acompañamiento**.

Las madres, padres o tutores, tienen la obligación de velar por la seguridad, educación y protección de la niña, niño y adolescente. Esto no se traduce en una prohibición explícita de salir sin acompañamiento, pero sí implica que madres, padres o tutores deben prevenir riesgos; de no hacerlo y si la niña o niño sufre daño, podría derivarse responsabilidad civil o incluso penal por negligencia o abandono.

De manera más concreta, el Código Civil aborda la protección de las niñas, niños y adolescentes en situaciones de riesgo o desamparo. Y define como situación de desamparo aquella según la cual una niña, niño o adolescente se encuentra privado de la necesaria asistencia moral o material debido al incumplimiento o inadecuado ejercicio de los deberes de protección por parte de sus padres o tutores. Según el Código Penal, podrían derivarse responsabilidades por negligencia o abandono si la niña o niño sufre daño por falta de supervisión. En este sentido, la noción de “abandono” se interpreta de forma contextual: permitir que un niño de 9 años camine solo al colegio puede ser razonable en una comunidad segura, pero podría ser considerado negligente en una gran ciudad por la noche. **Esta flexibilidad, si bien permite la adaptación, también genera incertidumbre y criterios de aplicación desiguales por parte de las instituciones**, delegando en las madres, padres o tutores la responsabilidad de decidir cuándo y cómo permitir que las niñas, niños y adolescentes se desplacen solos.

A nivel autonómico, las leyes de protección de la infancia suelen centrarse en garantizar derechos y medidas de protección, pero no establecen edades mínimas específicas para la movilidad autónoma en la vía pública. En el ámbito local, los reglamentos municipales pueden establecer normas relacionadas con la seguridad vial, el transporte escolar o el acceso a determinados espacios públicos, pero raramente⁴¹ regulan de manera absoluta la posibilidad de que un niño se desplace solo. En la práctica, la autonomía de niñas y niños en la calle está determinada por la evaluación de su edad, madurez y nivel de riesgo, siendo una cuestión que se analiza caso por caso, más que por una prohibición legal explícita.

36. Monragón et al (2024) [La movilidad independiente infantil en los caminos escolares: la percepción de los niños y niñas sobre las dificultades en su entorno](#)

37. Público. (2020). *Les privamos de libertad en favor de seguridad: los traumas que arrastrarán los niños que nunca van solos por la calle*. Disponible en: Sedentarismo infantil: “[Les privamos de libertad en favor de su seguridad](#)”: los traumas que arrastrarán los niños que nunca van solos por la calle | Público

38. Europapress. (2009). *El 70% de los niños nunca van solos al colegio*. Disponible en: [El 70% de los niños nunca van solos al colegio](#)

39. Tonucci (1996). *La ciudad de los niños*.

40. Para ampliar, véase: Plataforma de Infancia (2023) *Análisis sobre políticas de movilidad sostenible para la infancia*

41. A modo de ejemplo, la [Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de granada](#), en su artículo 25.6 establece que “Es responsabilidad del padre, madre, tutor/a o guardador/a legal evitar que los niños/as menores de doce años transiten o permanezcan en la calle en horas nocturnas sin la compañía de un mayor de edad.”



Sobre ir sola o solo al colegio, tampoco existe una norma estatal que establezca de forma general la edad a partir de la cual pueden hacerlo. La regulación de esta cuestión se articula principalmente a través de protocolos municipales, instrucciones autonómicas y normas internas de los propios centros. En general, esto se traduce en que se les permite hacerlo solo a partir de secundaria, aunque existen algunas excepciones que contemplan la posibilidad de que el alumnado de 5.º y 6.º de primaria salga sin acompañamiento adulto, siempre que medie autorización expresa por escrito de los padres o tutores y sujeto a algunas salvedades⁴².

Buenas prácticas

Un ejemplo práctico de cómo fomentar esta autonomía sería a través de **proyectos escolares que promuevan rutas seguras** y que sean autogestionadas por las propias niñas, niños y adolescentes. De esta forma, no solo se les enseña a moverse por la ciudad, sino que se les empodera para que sean parte activa de la solución⁴³. En esta línea surgen iniciativas como el “pedibús” o el “bicibús”⁴⁴, que les permiten desplazarse en grupo, con apoyo institucional, pero con protagonismo de niñas y niños. Estas propuestas no solo fomentan hábitos saludables y sostenibles, sino que devuelven a la infancia su derecho a habitar la ciudad, aprender a gestionar el riesgo y ganar independencia paso a paso.

Cuando hablamos de movilidad y autonomía, la situación de las **niñas, niños y adolescentes con discapacidad requiere especial atención**. A menudo, su participación plena en la vida social se ve limitada no por sus capacidades, sino por el entorno: aceras intransitables, escuelas sin rampas, patios que excluyen a quienes no se ajustan a los modelos físicos o sensoriales dominantes. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD, 2006) establece que todas las personas con discapacidad son sujetos de derechos y que deben garantizarse ajustes razonables y accesibilidad universal.

Políticas de transporte

Las limitaciones a la autonomía infantil son más explícitas en las políticas de transporte.

En transporte ferroviario, la principal operadora en España⁴⁵, por ejemplo, solo permite que niñas y niños de 6 a 13 años viajen solos si utilizan el servicio específico de “Menores no acompañados”. Este servicio, disponible únicamente en trayectos de Alta Velocidad o Larga Distancia, implica que el personal ferroviario se hace cargo temporalmente de la niña o niño, desde el punto de partida hasta el destino. A partir de los 14 años, ya pueden viajar solos sin acompañamiento especial.

En el transporte por carretera, las compañías privadas aplican normativas internas. Una de las principales operadoras, no permite que niñas y niños menores de 12 viajen sin acompañante. Por su parte, las niñas y niños de 12-13 años pueden hacerlo, pero solo con una autorización firmada por la madre, padre o

tutor, y sellado por una oficina de la operadora⁴⁶. A partir de los 14 años no necesitan autorización para viajar solos en trayectos nacionales. En los viajes internacionales, la normativa es más estricta: ninguna niña o niño menor de 16 años puede viajar solo; deben ir en compañía de una persona adulta legalmente autorizada. Las y los jóvenes de entre 16-18 años necesitan un pasaporte y una autorización policial para viajar.

Participación política y social

La participación de niñas, niños y adolescentes en los asuntos que les afectan no es un gesto simbólico ni un acto meramente voluntarista: es un derecho fundamental, amparado por la Convención sobre los Derechos del Niño. En el caso del Estado español, los derechos de reunión, asociación, participación en asuntos públicos están recogidos de forma genérica (sin especificar edades) en los artículos 21, 22, 23 respectivamente. Además, en el ordenamiento jurídico, estos derechos sí que están recogidos en el artículo 7 de la mencionada Ley Orgánica 1/1996. Artículo que también reconoce el derecho a “una incorporación progresiva a la ciudadanía activa”. Además, la Ley Orgánica del Derecho de Asociación reconoce el este derecho solo a mayores de 14 años.

Esto se traduce en la existencia de un vacío legal sobre las posibilidades de asociarse de las personas menores de 14 años en general, así como una limitación a las niñas y niños menores de 12 años en las asociaciones estudiantiles. A día de hoy, no existe un marco normativo específico que desarrolle, garantice y promueva el ejercicio del derecho de asociación por la infancia. Así, el reconocimiento formal no se traduce en prácticas efectivas. La participación infantil y adolescente en España sigue viéndose lastrada por una **escasez de recursos específicos, falta de accesibilidad y la ausencia de datos** que permitan evaluar su impacto real. Este derecho se ejerce, a menudo, de **forma simbólica**⁴⁷. Es por ello que resulta fundamental impulsar espacios estables y accesibles que garanticen una participación inclusiva, especialmente en las instituciones educativas, donde puede empezar a cultivarse el ejercicio democrático desde lo cotidiano.

La educación cívica, en este sentido, adquiere un papel central. No se trata solo de enseñar nociones básicas sobre el sistema político o los derechos constitucionales, sino de crear una cultura escolar donde niñas, niños y adolescentes sean tratados como interlocutores válidos, capaces de opinar, debatir y tomar decisiones. Una educación en valores que promueva el pensamiento crítico, la conciencia social y el conocimiento de los derechos empodera a las niñas y niños como agentes de cambio, y refuerza su pertenencia a una sociedad democrática.

En esta línea, iniciativas como el **Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia (CEPIA)**⁴⁸, representan un paso decisivo para institucionalizar la voz de las niñas, niños y adolescentes en la agenda pública. Su objetivo es convertirse en un canal legítimo de representación ante las instituciones, garantizando que sus propuestas, inquietudes y reivindicaciones sean escuchadas y tenidas en cuenta en la elaboración de políticas públicas. Este tipo de estructuras, además, contribuye a romper con estigmas persistentes que retratan a la infancia y la juventud como apáticas o desvinculadas de los asuntos colectivos. Por el contrario, la evidencia muestra que los y las jóvenes son actores clave en numerosos movimientos sociales, especialmente aquellos centrados en la justicia climática, la equidad o la lucha contra la pobreza infantil.

46. ALSA. Niños viajando sin acompañante. Disponible en: [¿Puede viajar un menor sin acompañante en autobús?](#)

47. Roger Hart (1992). *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica*.

48. Gobierno de España (2021). *Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia*.

42. A modo de ejemplo: [AUTORIZACION-DE-RECOGIDA-DE-ALUMNOS-DEL-CENTRO.pdf](#)

43. VVAA (2024). *La movilidad independiente infantil en los caminos escolares: la percepción de los niños y niñas sobre las dificultades de su entorno*. El estudio muestra que los NNA que gozan de mayor autonomía tienden a percibirse como más competentes y seguros en su entorno.

44. Público. (2020). *Les privamos de libertad en favor de seguridad: los traumas que arrastrarán los niños que nunca van solos por la calle*. Disponible en: [Sedentarismo infantil: “Les privamos de libertad en favor de su seguridad”: los traumas que arrastrarán los niños que nunca van solos por la calle | Público](#)

45. RENFE. *Niños que viajan solos*. Disponible en: [Niños que viajan solos](#).



La **participación en el marco escolar** es otro espacio clave para el desarrollo de competencias democráticas. Consejos Escolares, asociaciones estudiantiles o movilizaciones colectivas sirven como herramientas para ejercitar la ciudadanía. Pero 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 las niñas, niños y adolescentes en educación primaria y educación especial, donde no cuentan con participación directa. Además, aunque la normativa nacional promueve la participación activa de niñas, niños y adolescentes en la vida escolar, la implantación práctica varía notablemente por comunidades autónomas.

Teóricos como Roger Hart⁴⁹ han conceptualizado esta idea mediante su conocida **“escalera de la participación”**, que distingue entre niveles de implicación real y formas más superficiales o manipuladas. Para alcanzar los peldaños más altos (los de la participación auténtica) es imprescindible que los centros educativos adopten prácticas que valoren la voz del alumnado, no solo como destinatario de decisiones, sino como parte activa del proceso deliberativo.

En el marco específico del **derecho de huelga**, en España la jurisprudencia constitucional ha interpretado que el derecho a huelga es ostentado únicamente por personas trabajadoras dentro de un marco de relaciones laborales. Por ello, las protestas de niñas, niños y adolescentes, que a menudo se denominan “huelgas estudiantiles”, deben ser conceptualizadas jurídicamente como una forma de participación política no convencional o de boicot⁵⁰. Sin embargo, diversas resoluciones judiciales han reconocido el ejercicio simbólico de este derecho por parte de las y los estudiantes como una manifestación de su derecho de reunión y libertad de expresión, especialmente en el contexto de protestas sociales o defensa de derechos educativos⁵¹.

La regulación de estas movilizaciones se ha caracterizado históricamente por una **dispersión normativa, que varía según el nivel educativo**. En la educación obligatoria la regulación ha dependido principalmente de normativas autonómicas, las cuales amparan la inasistencia colectiva a clase a partir de 3º de la ESO. Por debajo de esta edad, es decir, en educación primaria y en los primeros cursos de la ESO, las decisiones sobre la inasistencia a clase corresponden a los padres, madres o tutores legales. En estos casos, la inasistencia sin una causa justificada (como una enfermedad) se considera una falta de asistencia y no una forma legítima de protesta. Por tanto, los alumnos de estos niveles no tienen reconocido legalmente este derecho a la inasistencia colectiva como manifestación de protesta.

Gestión del dinero y decisiones económicas

En el ordenamiento jurídico español, la capacidad para realizar actos de naturaleza económica está directamente vinculada a la **capacidad de obrar** -que, como se ha mencionado, se presume plena a partir de la mayoría de edad (artículo 246 del Código Civil)- y con la **celebración de contratos** (artículo 1263). Así, las niñas, niños y adolescentes, salvo que hayan sido emancipados requieren, por tanto, de la intervención de sus representantes legales para ejecutar actos jurídicos que impliquen disposición patrimonial o asunción de obligaciones económicas.

Sin embargo, **menores de edad no emancipados sí que pueden celebrar contratos de compraventa por sí mismos** si así lo dispone la ley o si son relativos a bienes y servicios de la vida corriente propios de su edad **de conformidad con los usos sociales**. Esta regulación no establece límites etarios ni económicos concretos, ni un listado de bienes y servicios específico. Se plantean así cuestiones ¿incluye la compra de una entrada de cine o un billete de metro? ¿un ordenador? ¿un pago online en una aplicación dirigida al público infantil? La norma queda a la interpretación del poder judicial. La doctrina ha interpretado que, en la medida en que el bien o servicio sea propio de la edad de la persona, acorde con su capacidad económica, y no implique un acto de gran trascendencia patrimonial (venta de inmuebles, préstamos, etc.), la compra es válida. Esto se traduce en que niñas, niños y adolescentes sí pueden hacer compras o contratos, pero solo de bienes y servicios habituales y propios de su edad (ropa, comida, juguetes, entradas de cine, etc.), es decir, actos de la vida cotidiana y sin gran trascendencia económica. Para actos de mayor importancia económica o jurídica (comprar o vender una casa, pedir un préstamo, firmar contratos relevantes, etc.) se necesita la intervención de sus padres o tutores, y en algunos casos incluso autorización judicial.

En el ámbito digital, las plataformas digitales tienen la obligación legal de proteger a las niñas, niños y adolescentes, lo que incluye la verificación de su edad para el acceso a ciertos contenidos y la prohibición de realizar compras sin la autorización de sus tutores legales. Sin embargo, en la práctica, la efectividad de estos sistemas de control es limitada^{52 53}. Sin embargo, la falta de un estándar común y la facilidad con la que se pueden eludir los “casilleros” de confirmación de edad han dado lugar a que los menores realicen, en la práctica, micropagos no autorizados. **La jurisprudencia ha respaldado la anulación de estos micropagos** basándose en que los contratos celebrados por personas menores de edad son, en la mayoría de los casos, anulables. Por ello, los tribunales han intervenido para anular compras digitales realizadas por niñas, niños y adolescentes, especialmente si son de cantidades considerables, ya que se considera que hay una falta de capacidad y de consentimiento parental. Las madres y padres pueden solicitar la devolución de estas cantidades, y las empresas tienen la carga de probar que la operación fue autorizada⁵⁴.

En lo que se refiere a **la apertura y gestión de cuentas bancarias** por parte de niñas, niños y adolescentes, las cuentas deben ser abiertas por los representantes legales en nombre del menor de edad o como cotitulares. La niña, niño o adolescente puede ser cotitular, pero no tiene plena disposición de los fondos hasta que alcanza la mayoría de edad o la emancipación.

52. Valero (2020). *Compras por internet por menores de edad. ¿Se cumple la legislación?*

53. Actualmente, el Proyecto de Ley Orgánica para la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales (en tramitación) incluye obligaciones claras para fabricantes de dispositivos, que deberán incorporar sistemas de verificación de la edad y de control parental efectivos, gratuitos y accesibles.

54. Valero (2020). *Compras por internet por menores de edad. ¿Se cumple la legislación?*

49. Roger Hart (1992). *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica*.

50. Maneiro Hervella (2023). *Estudiantes en huelga. Régimen jurídico del paro académico. Retos y oportunidades en la nueva Ley Orgánica del Sistema Universitario*.

51. Cf. STS 2125/2012, de 13 de enero de 2015 y STC 12/2018, de 8 de febrero.



Acceso a ocio y cultura

Esta misma lógica aplica también a otras actividades de la vida cotidiana: niñas, niños y adolescentes pueden participar por sí mismos en aquellas actividades habituales y propias de su edad, siempre que no impliquen riesgos relevantes, compromisos patrimoniales importantes o responsabilidades jurídicas significativas. Así, no existen restricciones concretas, por ejemplo, para **ir al cine, al teatro para o comer en un restaurante**, ya que se trata de actividades ordinarias que no generan obligaciones jurídicas complejas. También pueden acudir a una **biblioteca** y sacar libros en préstamo; ahora bien, en la mayoría de los casos, pueden obtener el carné de usuario estándar (no el infantil) solo a partir de los 14 años, y necesitan autorización para hacerlo hasta la mayoría de edad, aunque esto depende de los reglamentos de cada biblioteca municipal.

No ocurre lo mismo cuando se trata de actividades que, aun siendo sociales o culturales, suponen mayores exigencias jurídicas o de seguridad. En los **conciertos** o eventos musicales, por ejemplo, muchos recintos establecen la obligatoriedad de que los menores de 16 años acudan acompañados de un adulto responsable; estas restricciones no provienen del Código Civil, sino de las leyes autonómicas sobre espectáculos públicos. El acceso a **discotecas**, salas de fiesta o locales de ocio nocturno está directamente prohibido para las y los menores de 18 años, dado que la normativa autonómica entiende que estos espacios conllevan riesgos para su integridad y no son adecuados para su desarrollo.

La perspectiva
de las niñas, niños
y adolescentes:
percepción de las
normas y el ejercicio
de los deberes



05 | La perspectiva de las niñas, niños y adolescentes: percepción de las normas y el ejercicio de los deberes

Consulta EPIC 4.0

EPIC es el Equipo de Participación Infantil por el Cambio de la Plataforma de Infancia. Este equipo lleva funcionando desde 2019 y lo conforman niñas, niños y adolescentes de entidades miembro de la Plataforma de Infancia que son parte de las acciones y propuestas que realiza la organización; a través de este grupo, la infancia y adolescencia está representada en los órganos de gobernanza de la entidad. Cada dos años, el grupo abre convocatoria, dando lugar a la numeración que acompaña su nombre. Para este informe, EPIC 4.0 (niñas y niños participantes en 2025 y 2026) ha sido la promoción participante en trasladar la visión de la infancia. Se realizó una consulta con este grupo en Granada a lo largo del fin de semana del 21, 22 y 23 de marzo durante la primera asamblea de EPIC 4.0. La consulta se planteó con un propósito doble: por un lado, conocer de forma directa qué limitaciones han vivido niños, niñas y adolescentes al acceder o disfrutar de determinados espacios, servicios o derechos únicamente por su edad; y por otro, introducirles en dinámicas de debate y reflexión colectiva sobre el cumplimiento de sus derechos, conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño. Se trataba, por tanto, de combinar la recogida de experiencias reales con un primer acercamiento crítico al ejercicio de sus derechos en la vida cotidiana.

El grupo está formado por doce participantes, siete chicas y cinco chicos, con edades comprendidas entre los nueve y los dieciséis años. Dentro de esta diversidad se incluían desde una niña de nueve años o un niño de once, hasta adolescentes de trece, catorce, quince y dieciséis años. Procedían de diez provincias distintas -Cantabria, Zaragoza, Huesca, Teruel, Madrid, Cuenca, Alicante, Valencia, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas- lo que permitió recoger percepciones desde realidades urbanas, rurales, insulares o de interior. Además, representaban a siete entidades de la Plataforma de Infancia, entre ellas Aldeas Infantiles SOS, Fundación Diagrama, ASDE Scouts de España, Fundación Secretariado Gitano, Fundación Balia por la Infancia, UNICEF España y FIAPAS. Esta combinación de lugares de origen y pertenencia organizativa garantizó que las voces recogidas no respondieran a una única experiencia social o territorial.

Para que las aportaciones fueran reflexionadas y no surgieran de forma improvisada, antes del encuentro se propuso a los participantes un trabajo previo: pensar y anotar situaciones de su vida cotidiana en las que hubieran sentido que no podían acceder a un espacio, a un servicio o ejercer un derecho por ser menores de edad. No se les ofreció una lista cerrada, solo algunos ejemplos para orientar sin condicionar, de manera que cada participante llegara con experiencias personales preparadas para compartir con el resto.

Este proceso no solo permitió recopilar ejemplos concretos de restricciones percibidas por motivo de edad, sino que también generó un espacio de reflexión y escucha mutua.



El análisis de cómo las propias niñas, niños y adolescentes ven las normas que afectan su día a día muestra que muchas veces las consideran arbitrarias, inconsistentes o injustas. Esta desconexión afecta su bienestar y también reduce su confianza en las instituciones.

Un patrón común en todas las consultas es la percepción de arbitrariedad normativa. Las chicas y chicos detectan que las normas aplicadas a su grupo de edad:

- Varían sin criterio claro entre escuelas, servicios o ciudades.
- No se explican ni justifican adecuadamente.
- Se contradicen entre sí

Esta son las temáticas abordadas e identificadas:

Movilidad y autonomía personal

En relación con la movilidad y la autonomía personal, las chicas y los chicos del grupo EPIC 4.0 señalaron varias situaciones en las que todavía dependen de personas adultas, aunque consideren que ya cuentan con suficiente responsabilidad para desenvolverse por sí mismos. Una de las cuestiones más comentadas fue la posibilidad **de ir y volver solos del instituto**. Explicaron que, en general, pueden hacerlo a partir de los 14 años, pero si durante la jornada escolar se encuentran mal o necesitan salir antes de clase, no se les permite abandonar el centro por sí solos. En estos casos, siempre es necesaria la presencia de una persona adulta que acuda a recogerles, lo que sienten como una contradicción con la autonomía que sí se les reconoce para ir y volver del centro por su cuenta.

También mencionaron las limitaciones para usar algunos **medios de transporte personal**. No pueden conducir patinetes eléctricos hasta cumplir los 16 años, mientras que para circular con ciclomotor sí se permite obtener el permiso desde los 15.

En cuanto a viajar solos, compartieron que la situación es muy variable dependiendo del medio de transporte. En los **taxis**, todo depende del criterio del conductor: algunos aceptan trasladar a un menor de edad sin acompañamiento adulto, mientras que otros lo rechazan. En los servicios de vehículos de alquiler con conductor (**VTC**), explican que ocurre algo similar, pero en este caso depende de las normas internas de cada empresa, por lo que no hay un criterio unificado ni previsible. En el caso del **avión**, señalaron que sí es posible viajar sin compañía de una persona adulta a partir de los 14 años, siempre que presenten una autorización firmada, lo que consideran una de las pocas situaciones en las que existe una norma clara que permite cierta autonomía.

Otros procesos participativos también han señalado obstáculos sobre estas cuestiones:

- Según un cuestionario realizado a 25 niñas, niños y adolescentes⁵⁵ la autonomía en los desplazamientos también aparece condicionada por la edad. La mayoría afirma que empezó -o cree que podría empezar- a ir sola al colegio entre los 10 y los 12 años, aunque todavía hay quienes no han recibido permiso para hacerlo. Cuando se encuentran mal en el centro educativo, más de la mitad expresa que no puede regresar a casa sin que una persona adulta acuda a recogerles. Respecto al uso del transporte público sin acompañamiento, muchas respuestas muestran que ni siquiera lo han intentado o que directamente no se les permite. Además, sobre su autonomía en general, muchos creen que las reglas solo consideran parcialmente sus capacidades reales y se frustran por las cosas que les gustaría hacer, como salir solos, tatuarse, viajar sin supervisión o usar Internet libremente.

55. Cuestionario desarrollado por Proyectos de investigación Tesea en 2025, aplicado a 25 niños, niñas y adolescentes con edades comprendidas entre los 10 y los 17 años, predominando los grupos de 10, 11 y 14 años. La mayoría de estos participantes reside en ciudades pequeñas o pueblos (menos de 50.000 habitantes), y vive habitualmente con su familia.





Participación política y social

En el ámbito de la participación, una de las cuestiones que más destacaron las chicas y los chicos del grupo EPIC 4.0 fue la limitación del derecho a secundar una **huelga** dentro de sus centros educativos. Explicaron que, en los institutos de educación secundaria, solo se permite ejercer este derecho a partir de 3º de la ESO. Para quienes cursan 1º y 2º, la participación en una huelga está directamente prohibida, incluso si comprenden el motivo de la convocatoria o desean sumarse a ella de forma informada y responsable. Esta restricción, según señalaron, no es una excepción aislada, sino una norma habitual que se aplica de forma similar en todos los centros a los que asisten. Esta situación les hace sentir que, aun siendo estudiantes y parte de la comunidad educativa, no todos tienen las mismas oportunidades de expresar su opinión o de participar en decisiones colectivas que afectan a su educación.

Otros procesos participativos también han señalado obstáculos sobre estas cuestiones:

- Los resultados del mencionado cuestionario⁵⁶ refuerzan también lo expresado por EPIC 4.0 respecto a la participación. Un número importante de participantes siente que no puede intervenir en decisiones relevantes, ni en casa, ni en la escuela, ni en su entorno más cercano. Aunque algunos valoran positivamente ocasiones en las que fueron escuchados, la mayoría expresa que su opinión no tiene suficiente peso, sobre todo en el contexto escolar o en su barrio o ciudad. También señalan que en temas de salud pocas veces pueden decidir por sí mismos, pese a que consideran estar preparados para hacerlo. En conjunto, perciben que su capacidad de participar y ser tenidos en cuenta sigue siendo limitada.

Acceso a ocio, cultura y deporte

Entre las situaciones compartidas por el grupo EPIC 4.0 durante la consulta, aparecieron varias restricciones vinculadas a actividades culturales, deportivas o de ocio que les afectan directamente por su edad. Una de las situaciones fue la dificultad para acceder a conciertos. Comentaron que, en muchos casos, se permite la entrada a partir de los 16 años, pero únicamente si van acompañados de una persona adulta mayor de 18 años. Aunque en el caso de conciertos en fiestas o ferias locales aseguran poder acceder con autorización.

También mencionaron restricciones para acceder a **gimnasios**. En su experiencia, no pueden entrar por sí solos hasta cumplir los 16 años.

Otro ejemplo que surgió fue el de los **parques de atracciones**. Aunque el criterio habitual para subir a determinadas atracciones es la altura y no la edad, contaron que cuando los más pequeños no alcanzan la altura mínima, no se acepta que sus hermanos o hermanas mayores, aunque tengan 16 o 17 años y sí cumplan el requisito, actúen como acompañantes. En estas situaciones, el parque exige que la persona acompañante tenga al menos 18 años, lo que perciben como una incoherencia con la norma principal, que se basa en la estatura y no en la mayoría de edad.

Finalmente, señalaron limitaciones para **acceder solos a museos**. Algunas personas del grupo explicaron que en lugares como Huesca no se permite la entrada sin acompañamiento adulto si son menores de 15 años, lo que les impide visitarlos de manera autónoma, aunque tengan interés y capacidad para hacerlo.

56. Cuestionario desarrollado por Proyectos de investigación Tesea en 2025

La gestión del dinero

En lo relativo a la gestión del dinero, las chicas y los chicos del grupo EPIC 4.0 señalaron varias situaciones. Uno de los ejemplos mencionados fue la recogida o el envío de paquetes. Explicaron que, en servicios de **paquetería y mensajería**, la posibilidad de realizar estas gestiones varía según la empresa. Algunas empresas, explican, no se permiten recoger paquetes si la persona es menor de 16 años, ni enviar uno si no tiene al menos 18. En otras empresas, las condiciones no siempre son las mismas, el criterio es desigual y depende más de la política de cada compañía que de una norma común.

Una de las cuestiones mencionadas fue la posibilidad de tener una **cuenta bancaria** sin que esté vinculada a una persona adulta. Para la mayoría, esta situación se traduce simplemente en la necesidad de que madres, padres o tutores figuren como cotitulares. Sin embargo, para **quienes viven bajo el sistema de protección**, se convierte en un problema mucho más serio. Explicaron que, para solicitar o gestionar becas educativas, en ocasiones se exige que la cuenta bancaria esté a nombre del niño o la niña que va a recibir la ayuda. Pero, como su tutela la ejerce una entidad pública o una institución y no una familia, no pueden abrir una cuenta bancaria de forma individual ni contar con una persona adulta que asuma legalmente esa responsabilidad. Esto provoca que algunos no puedan acceder a becas o ayudas económicas a las que tienen derecho, simplemente porque no existe una forma reconocida para que puedan disponer de una cuenta propia.

Otros procesos participativos también han señalado obstáculos sobre estas cuestiones:

- En este tema, el cuestionario⁵⁷ anteriormente mencionado revela que solo una minoría gestiona dinero de forma autónoma. La mayoría no dispone de cuenta bancaria propia o necesita la ayuda de personas adultas para hacer compras, especialmente si son online. Aunque algunos reciben dinero para pequeños gastos, la gestión sigue siendo muy limitada y supervisada. Esto coincide con lo expresado por EPIC 4.0 y muestra que la autonomía económica se encuentra todavía muy restringida, incluso cuando las chicas y chicos sienten que podrían asumir mayores responsabilidades.

La contradicción normativa percibida genera en las niñas, niños y adolescentes, en muchos casos, la sensación de que las instituciones no confían en su capacidad, incluso cuando cumplen con sus obligaciones y causa desconfianza, desmotivación y desafección institucional.

Las consultas participativas recientes muestran que las niñas, niños y adolescentes en España detectan con claridad múltiples incoherencias entre lo que pueden hacer por ley, lo que se les exige, y lo que se les permite realmente. La percepción generalizada es que las normas no siempre respetan su nivel de madurez ni su experiencia cotidiana, lo que vulnera el principio de autonomía progresiva.

Esta desconexión normativa y experiencial refuerza la necesidad de revisar regulaciones y prácticas institucionales desde una perspectiva basada en las capacidades reales y en la escucha activa, sistemática y vinculante de la infancia.

57. Cuestionario desarrollado por Proyectos de investigación Tesea en 2025





06 Conclusiones

El ordenamiento jurídico español, como es lógico, no enumera uno por uno todos los actos que pueden o no pueden hacer las niñas, niños y adolescentes en la vida cotidiana, sino que aplica un criterio general que tiene en cuenta cuestiones como la autonomía progresiva, el interés superior del menor y la protección ante riesgos.

A nivel estatal, el Código Civil, el Código Penal, la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor y otras normas sectoriales desarrollan estos principios. Y, si bien establecen límites definidos en algunas cuestiones concretas, como la capacidad para testar a los 14 años, el consentimiento sexual a los 16, o la responsabilidad penal a los 18, en general lo hacen introduciendo una regulación escalonada teniendo en cuenta criterios como la edad y el grado de madurez, donde, en general, la protección sigue siendo prioritaria frente al reconocimiento pleno de la autonomía.

Esto se debería traducir en términos generales, en que todo lo cotidiano y propio de su edad está permitido y todo lo que implique riesgo, una cantidad de dinero importante o responsabilidad legal requiere autorización de padres o incluso judicial. Así, una niña, niño o adolescente puede (o debería poder), por ejemplo, ir al cine, asistir a un espectáculo cultural o comer en un restaurante sin necesidad de autorización expresa, ya que se trata de actividades ordinarias que no generan obligaciones jurídicas complejas.

En la práctica, sin embargo, no existe una aplicación homogénea de estos principios en todo el territorio español. La regulación de la autonomía de niños, niñas y adolescentes depende de una multiplicidad de normas de distinto rango -estatales, autonómicas y locales-, así como de disposiciones internas de entidades privadas o, en muchos casos de usos sociales y decisiones familiares. Esto provoca una notable disparidad de criterios y existencia de vacíos normativos.

Cuando se consulta directamente a niñas, niños y adolescentes sobre estas situaciones, lo que describen es precisamente esa falta de coherencia. Relatan que las normas cambian sin criterio aparente entre escuelas, servicios o ciudades, y que en muchos casos no se les explican adecuadamente las razones de tales restricciones. Esta percepción de inconsistencia y falta de justificación refuerza la sensación de que las reglas no se basan tanto en su capacidad o madurez como en decisiones arbitrarias, lo que debilita el sentido educativo y de legitimidad que deberían tener las normas en su desarrollo hacia la autonomía. Además, señalan que se sienten capaces de asumir ciertas responsabilidades antes de que se les permita realizarla, y consideran que muchas normas no reflejan sus capacidades reales, sino una desconfianza hacia ellas y ellos por el hecho de ser menores de edad.

Pese a que el criterio de la madurez -y no solo la edad- está incorporado en diversas normas como referencia para decidir sobre lo que pueden hacer niñas, niños y adolescentes, su aplicación práctica resulta ambigua y poco garantista. La legislación no ha definido de forma clara qué debe entenderse jurídicamente por madurez, quién debe evaluarla y mediante qué procedimientos o garantías. Esta indeterminación genera una aplicación desigual y, en muchos casos, discrecional del principio de autonomía progresiva: queda en manos de familias, profesionales

o instituciones sin criterios uniformes ni mecanismos de control. Así, aunque la normativa abre la puerta a valorar capacidades reales más allá de la edad cronológica, la falta de estándares objetivos y órganos competentes para determinarla provoca inseguridad jurídica y una ausencia de criterios homogéneos, que termina reforzando, en la práctica, la edad como límite predominante frente a la madurez efectiva de niñas y niños.

Así, la comparación entre este marco legal y las capacidades reales de la infancia y la adolescencia muestra una brecha constante entre la norma y la realidad vivida. Aunque la legislación reconoce la autonomía progresiva, en la práctica se imponen límites generalizados por edad que no siempre tienen en cuenta la autonomía de la infancia. Esto se observa en ámbitos cotidianos como la movilidad (no poder volver solo del centro educativo hasta secundaria), el acceso a determinados espacios (conciertos, gimnasios), la gestión del dinero (imposibilidad de abrir cuentas bancarias o recoger paquetes según la empresa), o la participación política y social (restricción del derecho a huelga en los primeros cursos de secundaria). Estas limitaciones se justifican desde la protección, pero generan situaciones donde la norma no se alinea con lo que muchas niñas, niños y adolescentes pueden y saben hacer responsablemente.

En conjunto, puede afirmarse que el sistema jurídico español protege, pero no siempre permite, y que la autonomía reconocida por las normas convive con prácticas sociales y administrativas que siguen situando a niñas, niños y adolescentes en muchas ocasiones como sujetos pasivos y no como ciudadanía.

Por ello, una conclusión fundamental es que avanzar en el cumplimiento efectivo de los derechos de la infancia no pasa solo por reformar leyes, sino por aplicar de forma coherente el principio de autonomía progresiva, revisando límites que no responden a criterios de seguridad o bienestar, sino a inercias culturales o administrativas. Escuchar a niñas, niños y adolescentes -y tomar en serio lo que dicen- no es un gesto participativo simbólico, sino una condición necesaria para que la protección de sus derechos sea compatible con su dignidad, su desarrollo y su ciudadanía presente.

07

Recomendaciones





07 | Recomendaciones



Tener en cuenta la autonomía progresiva como parte esencial para elaborar normas que limiten su capacidad de acción

Aunque el marco normativo, internacional y nacional incluye este principio, en la práctica no siempre se aplica a la hora de aplicar restricciones al disfrute de sus derechos y libertades. Proteger no significa impedir, sino crear condiciones seguras para que niños, niñas y adolescentes puedan actuar, decidir y participar en su entorno de acuerdo con sus capacidades reales.



Revisar los límites normativos y sociales desde una perspectiva de derechos

Las limitaciones a la autonomía de la infancia y la adolescencia deben evaluarse a la luz del principio de proporcionalidad y del interés superior de la niña, niño o adolescente. Toda restricción debe estar justificada en razones de protección efectiva y desarrollo integral, no en criterios de conveniencia, costumbre o control social.



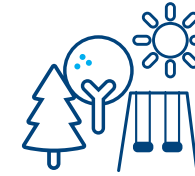
Garantizar coherencia normativa entre niveles y actores

Es necesario avanzar hacia una aplicación homogénea de los principios de autonomía progresiva y madurez en todo el territorio. La dispersión entre normas estatales, autonómicas, locales y privadas genera desigualdad y confusión. La coordinación interinstitucional y la revisión conjunta de criterios permitirían reducir contradicciones y vacíos.



Incorporar la valoración de la madurez en la práctica jurídica y administrativa

El principio de madurez debe tener mecanismos claros de aplicación. Se recomienda desarrollar orientaciones, protocolos o guías que orienten a profesionales, educadores y operadores jurídicos sobre cómo valorar la capacidad de decisión de niñas, niños y adolescentes, asegurando que su opinión se tenga en cuenta de manera real y no simbólica.



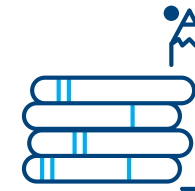
Promover entornos urbanos, educativos y digitales que favorezcan la autonomía

Las políticas públicas deben diseñarse desde la perspectiva de la infancia, garantizando espacios seguros, accesibles y adecuados para su participación y movilidad independiente. La autonomía no se enseña solo con normas, se construye también a través de entornos que confían en sus capacidades.



Escuchar y considerar las percepciones de niños, niñas y adolescentes

Las políticas, normas y prácticas deben incorporar de manera sistemática su voz. Su experiencia directa revela incoherencias y obstáculos que los adultos no siempre perciben. Escucharlos no solo cumple una obligación jurídica, también mejora la eficacia y la legitimidad de las medidas que les afectan.



Reforzar la educación para la autonomía y la responsabilidad

El desarrollo de capacidades requiere oportunidades reales para ejercerlas. Los sistemas educativo y comunitario deben ofrecer experiencias que integren la toma de decisiones, la gestión de recursos y la participación como parte del aprendizaje cotidiano.



Transmitir confianza institucional y social hacia la infancia y la adolescencia

La confianza es un primer paso para construir autonomía. Revisar las prácticas de control excesivo, fomentar la corresponsabilidad y reconocer su competencia moral y cívica son elementos clave.

Somos una red de más de 70 organizaciones de infancia

 **Accem**

 **acción
familiar**

 **crescere**

 **ADAMCAM**

 **ALDEAS
INFANTILES SOS**

 **ASEAF**
Asociación Estatal de
Acogimiento Familiar

 **ASOCIACIÓN
CENTRO TRAMA**

 **ASOCIACIÓN NAVARRA
NUEVO FUTURO**

 **Ayuda
en Acción**

 **Balía**

 **canoe**
Confederación Estatal de
Asociaciones de Estudiantes

 **Cáncer infantil**
Federación Española
de Familias

 **Cáritas**

 **CEAPA**

 **CEMIN**

 **CEMU**
Cultural Escuela Música y Arte

 **CONFEDERACION
AUTISMO
ESPAÑA**

 **Confederación
Don Bosco**

 **CNSE**
CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA
DE PERSONAS SORDAS

 **CORA**
coordinadora de asociaciones
de adopción y acogimiento

 **Cruz Roja Juventud**

 **DIDANIA**

 **educoco**
educar cura

 **entreculturas**
ONG - JESUITA

 **fad
Juventud**

 **fapmi**
Federación de Asociaciones
para la Prevención
del Maltrato Infantil
www.fapmi.es

 **FIAPAS**
CONFEDERACIÓN
ESPAÑOLA
DE FAMILIAS
DE PERSONAS SORDAS

 **Fundación
ADCARA**

 **fundación
aldaba**

 **fundación
Amigo**

 **ANAR**
Ayuda a Niños y Adolescentes en Riesgo

 **ATYME**

 **Fundación
Diagrama**

 **fundaciónesplai**
Escuela de la Comunidad

 **Fundación
Marcelino
Champagnat**

 **Fundación
M y V**
Márgenes y Vinculos

 **Fundación
Secretariado
Gitano**

 **fundación sm**

 **Fundación
YEHUDI
MENUHIN
España**

 **FUNDACIÓ
VICKI
BERNADET**

 **gt**

 **iHAN**
Instituto de Investigación y
Asesoramiento en
Infancia y Adolescencia

 **Infancia
sin fronteras**

 **INJUCAM**

 **Mivta
Junior**

 **La Salle**
Coordinadora Obras Socioeducativas

 **Liga española
de educación**

 **menihños**



 **nuevo futuro:**

 **ONCE**

 **ORGANIZACIÓN
JUVENIL
ESPAÑOLA**

 **Pantallas Amigas**

 **PLAN
INTERNATIONAL**

 **PIN
Cat** **Plataforma d'infància
de Catalunya**

 **Plataforma
de Organizaciones
de Infancia
Andalucía**

 **Plataforma de
Organizaciones de la
Infancia de
Castilla-La Mancha**

 **plataforma de
organizaciones
de infancia
castilla y león**

 **plataforma de
organizaciones
de infancia
galicia**

 **plataforma de
organizaciones
de infancia
madrid**

 **Plataforma de
Organizaciones de
Infancia de la
Región de Murcia**

 **Coordinadora estatal
Plataformas Sociales
Salesianas**

 **Plena
inclusión**

 **PROYECTO SOLIDARIO
POR LA INFANCIA**

 **Save the Children**

 **SCOUTS ASDE**

 **SCOUTS MSCX**

 **sed**
Solidaridad | Educación | Desarrollo

 **SEPS**
Sociedad Española
de Pediatría Social

 **Soñar
Despierto**

 **Toda por la
infancia y adolescencia
en Catalunya**

 **Tierra de
hombres**
Ayuda directa a la infancia desamparada

 **unicef**
para cada infancia

 **uno
entre
cienmil
.org**

 **World Vision**

 **YMCA**



plataforma
de infancia
españa

SOMOS UNA RED DE MÁS DE 70 ORGANIZACIONES DE INFANCIA

Nuestra **misión** es proteger, promover y defender los derechos de niños, niñas y adolescentes conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Nuestra **visión** es alcanzar el pleno cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, integrando el esfuerzo de las organizaciones de infancia y de todos los agentes sociales.

Financia



www.plataformadeinfancia.org

