

**Universitat Abat Oliba CEU
CEU Escuela Internacional de Doctorado
(CEINDO)**

PROGRAMA DE DOCTORADO en DERECHO Y ECONOMÍA



CEU

*Escuela Internacional
de Doctorado*

**LA ACOGIDA FAMILIAR EN LA
INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.
UN CAMBIO DE PARADIGMA DEL
ACTUAL MODELO DE ACOGIDA**

TESIS DOCTORAL

Presentada por:

Oscar Alcaide Milia

Dirigida por: Dra. Carmen Parra Rodríguez

BARCELONA
2023

TESIS DOCTORAL

**LA ACOGIDA FAMILIAR EN LA INFANCIA Y LA
ADOLESCENCIA.
UN CAMBIO DE PARADIGMA DEL ACTUAL MODELO DE
ACOGIDA**

Oscar Alcaide Milia

2023

AGRADECIMIENTOS

A mis padres que siempre confiaron en mí y, allá en el cielo, de bien seguro se sentirán orgullosos.

A mi pareja e hijos acogidos, por su apoyo y cariño incondicional y por ser la fuente de inspiración de este trabajo.

A mi hermano y hermana, por tenerlos siempre a mi lado, en cualquier momento.

A la Dra. Carmen Parra, por su acompañamiento, no sólo en lo académico.

A mis compañeros y compañeras de la Universitat Abat Oliba CEU, por su confianza y ánimos a lo largo de todo este proyecto.

A la Universitat Abat Oliba CEU, por brindarme esta oportunidad.

RESUMEN

El Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia se alza como un pilar fundamental en cualquier sociedad que aspire al bienestar y desarrollo de sus generaciones futuras. Este Sistema, compuesto por un conjunto de políticas, estructuras legales e institucionales y prácticas sociales, se enfoca en salvaguardar y promover los derechos y el bienestar de los niños, niñas y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad, riesgo o desamparo.

En este sentido, el sistema de acogida de la infancia y la adolescencia desempeña un rol esencial, proporcionando un refugio seguro y apoyo a aquellos niños y niñas que, por diversas razones, no pueden vivir con sus familias de origen y se encuentran desamparados, facilitándoles una familia de acogida que les proporcione la estabilidad y cariño que necesitan o, en su defecto, manteniéndolos en centros residenciales hasta encontrar una familia acogedora o regresen con sus familias de origen, dependiendo de cada caso.

Por consiguiente, este sistema representa un compromiso social y moral de la sociedad hacia sus miembros más jóvenes, y su marco legal y políticas que lo sustentan están anclados en una serie de principios fundamentales, que siempre deben priorizar el ISM. Sin embargo, las dudas sobre si el ISM es el principio rector de todas sus decisiones son más que razonables, por lo que existe la necesidad de realizar un cambio de paradigma del sistema de acogida de la infancia, así como su gestión, es prioritaria.

A lo largo de esta tesis doctoral se profundizará en estos aspectos, se analizará el Sistema de Protección mediante un estudio comparativo entre CCAA, poniendo el foco en el sistema catalán y, tras la realización del trabajo de campo y análisis de los resultados obtenidos, se abordarán ciertas temáticas para las que se explorarán diferentes soluciones, nuevos enfoques y propuestas de mejora. El objetivo es fortalecer el sistema de acogida catalán en su propósito de proteger y promover el desarrollo de la infancia en situación de vulnerabilidad, velando por sus derechos y priorizando su interés y bienestar por encima de cualquier otro.

ABSTRACT

The Child and Adolescent Protection System stands as a fundamental pillar in any society aspiring to the well-being and development of its future generations. This system, comprised of a set of policies, legal and institutional structures, and social practices, is dedicated to safeguarding and promoting the rights and well-being of children and adolescents in situations of vulnerability, risk, or neglect.

Within this framework, the child and adolescent care system plays an essential role, providing a safe haven and support to those boys and girls who, for various reasons, cannot live with their biological families and find themselves in a state of abandonment. It offers them foster families that provide the stability and affection they need, or, as an alternative, keeps them in residential centers until a foster family is found, or they can return to their biological families, depending on each specific case.

This system embodies a social and moral commitment of society towards its youngest members, and its legal framework and supporting policies are anchored in a series of fundamental principles, which should always prioritize the Best Interest of the Child. Nevertheless, doubts regarding whether the Best Interest of the Child is the guiding principle for all its decisions are more than reasonable, thus making a paradigm shift in the childcare system and its management a top priority.

Throughout this doctoral thesis, these aspects will be delved into, analyzing the Protection System through a comparative study at the Autonomic Communities level, with a focus on the Catalan system. After conducting fieldwork and analyzing the results obtained, certain topics will be addressed for which solutions, new approaches, and improvement proposals will be explored. The goal is to strengthen both the Catalan foster care system, in its mission of protecting and promoting the development of vulnerable children, safeguarding their rights, and prioritizing their interests and well-being above all else.

Palabras clave:

Sistema de Protección, Interés Superior de la Infancia y la Adolescencia; Riesgo y desamparo; Acogida familiar; Propuestas de mejora; Adopción abierta.

Keywords:

Child and Adolescent Protection System, Best Interest of the Child; Risk and neglect; Foster care; Improvement proposals; Open adoption

Índice de la Tesis Doctoral

Introducción	1
Estructura de la Tesis Doctoral	3
Objetivos e hipótesis	4
Parte I. Marco legislativo del acogimiento familiar	5
1. Introducción	6
2. Las directrices que conforman el Sistema de Protección y el acogimiento familiar	6
3. El Interés Superior del Menor como derecho fundamental	7
3.1 Introducción	7
3.2 La evolución del Principio del ISM en el Derecho internacional	10
3.2.1 La Declaración de Ginebra de 1924	10
3.2.2 La Declaración de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas de 1959	12
3.2.3 La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989	14
3.2.4 Los Derechos de la infancia contenidos en la Convención de los Derechos del Niño	16
3.2.5 El papel del Comité de los Derechos del Niño en la defensa de sus intereses	18
3.2.6 El alcance del ISM en la Convención de los Derechos del Niño	19
3.3 Efecto de la Convención de los Derechos del Niño en el ordenamiento español con especial referencia al ISM	21
3.4 El ISM en el ordenamiento jurídico español y su evolución a través de doctrina y la jurisprudencia.	29
3.5 La confluencia de principios que refuerzan el carácter protector del Principio del interés del menor	32
4. Figuras jurídicas en el marco de la acogida de menores	35
4.1 Introducción	36
4.2 La potestad. Deberes y facultades de los progenitores	36
4.2.1 Derechos y deberes de los progenitores	39
4.2.2 Derechos y deberes de los hijos e hijas	45
4.3 Situaciones de riesgo y desamparo	47
4.3.1 Introducción. Concepto de riesgo y desamparo	48
4.3.2 El marco legislativo nacional del riesgo y el desamparo	50
4.3.3 Procedimiento de protección frente al riesgo y el desamparo	54
4.3.4 Aspectos legales en torno a la situación de riesgo y desamparo en el Derecho catalán	56
4.3.5 Desarrollo legislativo de la acogida en las Comunidades Autónomas	66
4.4 Medidas protectoras: el acogimiento	67
4.4.1 Introducción	67
4.4.2 Las diferentes modalidades de acogida	69
4.4.3 El acogimiento familiar	70
4.4.4 El acogimiento residencial	78

4.4.5 Causas de cese del acogimiento familiar _____	81
Parte II. Estudio Empírico _____	86
Objetivos _____	86
Metodología _____	87
Universo y muestra _____	90
Perfiles de los entrevistados y entrevistadas _____	91
Diseño de la entrevista - Validación por personas expertas _____	92
Recogida de datos: entrevista, grabación, transcripción y análisis _____	93
Condicionamientos éticos y tratamiento de datos _____	94
Parte III. Análisis de la información y propuestas para la mejora del Sistema de Protección de la Infancia y la Adolescencia _____	96
Capítulo I. Crítica al Sistema de Protección a la Infancia y la adolescencia: estudio comparativo _____	97
Capítulo II. Propuestas de mejora en el proceso de acogida _____	105
1. Mejoras relativas al Sistema de Protección de la Infancia y la Adolescencia _____	107
1.1 Incorporación de la perspectiva de la infancia _____	108
1.2 Priorización del Interés Superior de la Infancia: la transición de la acogida a la adopción _____	110
1.3 Políticas de desinstitucionalización _____	115
1.4 Garantías del proceso de resolución de desamparo _____	126
1.5 La acogida en menores extranjeros _____	128
1.5.1 Documentación de niños y niñas extranjeras en acogida familiar _____	129
1.5.2 Niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados _____	132
1.6 Simplicidad y celeridad en los procesos burocráticos _____	135
1.7 Los procesos judiciales en el ámbito de la familia _____	137
1.8 La coordinación entre instituciones _____	140
1.9 Sostenibilidad y autoevaluación del sistema de protección _____	141
1.10 Percepción social del sistema de atención a la infancia _____	144
1.11 Número de plazas en centros de acogida y residencias _____	145
1.12 Criterios de calidad en el acogimiento y en los centros de acogida _____	149
1.13 Trabajadores del Sistema de atención a la infancia: número, formación y reconocimiento _____	151
1.14 Detección y atención al abuso sexual infantil _____	154
1.15 Pobreza infantil _____	157
2. Mejoras relativas a la infancia en situación de acogida _____	160
2.1 Derecho de relación entre hermanos y hermanas _____	161
2.2 La escucha a los niños, niñas y adolescentes _____	164
2.3 La emancipación los jóvenes tutelados y tuteladas _____	167
3. Mejoras relativas a las familias acogedoras _____	170
3.1 Aumento de recursos para las familias acogedoras _____	170
3.2 Gastos en materia de educación en las acogidas familiares _____	178
3.3 Número de familias acogedoras y su promoción _____	185
3.4 Apoyo técnico y seguimiento a las familias acogedoras _____	190
3.5 Regulación del plan de acoplamiento _____	194

3.6 Creación del estatuto de familias acogedoras _____	196
4. Mejoras relativas a las familias biológicas _____	197
4.1 Programas de apoyo y prevención a las familias en riesgo _____	197
4.2 Regulación del régimen de visitas con la familia biológica _____	201
4.3 El proceso de reintegración _____	205
5. La adopción abierta como mejora del Sistema de Protección a la infancia _____	209
5.1 Introducción _____	209
5.2 La adopción abierta en el Sistema de Protección de la infancia y la adolescencia _____	212
5.3 La adopción abierta en las acogidas permanentes _____	218
5.4 Principales retos para su correcta aplicación _____	231
5.5. Conclusiones _____	237
Conclusiones _____	239
Bibliografía / Legislación / Jurisprudencia _____	245
Abreviaturas _____	278
Índice de Tablas _____	281
Índice de Figuras _____	281
Anexo 1– Datos históricos del Sistema de Protección _____	282
Anexo 2 – Guion de las entrevistas y cuestionarios _____	283
Anexo 2 A - Entrevistas a autoridades _____	283
Anexo 2 B - Entrevistas a director/a de CRAE _____	296
Anexo 2 C - Entrevistas a Educadores / Trabajadores sociales de ICIF _____	298
Anexo 2 D - Entrevistas a Psicólogos/as de ICIF _____	299
Anexo 2 E - Entrevistas a responsables de Centros de Acogida _____	302
Anexo 2 F - Entrevistas a Educadores / Trabajadores sociales de CRAE _____	304
Anexo 2 G - Entrevistas a Educadores / Trabajadores sociales de EAIA's _____	306
Anexo 2 H - Entrevistas a familias acogedoras _____	308

Introducción

Las sociedades modernas han constituido un conjunto de mecanismos de protección de la infancia, respondiendo a la realidad de cientos de menores desprotegidos. La visión general que nos proporciona la normativa actual sobre la acogida de menores en España y Cataluña es, a priori, el reconocimiento de la obligación por las instituciones, estatales y autonómicas, en primer lugar, pero también de todos los agentes sociales, de tomar medidas para promover y proteger los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

Posteriormente han ido surgiendo algunas cuestiones y dudas en relación al cumplimiento del ISM en las decisiones tomadas, los derechos y obligaciones de padres biológicos y de acogida, las instituciones públicas, así como sus competencias en la toma de decisiones.

La normativa que regula y debe proteger el ISM acaba siendo un concepto jurídico indeterminado, dejando en manos de la Institución competente un conjunto de decisiones que afectarán la vida del niño o niña desamparado.

En este sentido, el ISM debe ser el principio rector en el que se basan todas las decisiones que se toman en cualquier sentido dentro del Sistema de Protección de la Infancia y la Adolescencia, y sus derechos deben prevalecer sobre cualquier otro. Incluso deberíamos ir más allá del concepto de ISM y sus derechos, entendiendo, tal como indica el Dr. Xavier Puigdollers¹, que los menores no tienen derechos, sino necesidades que deben satisfacerse y se debe velar para que la sociedad las haga cumplir.

Se entiende que debería ser así, pero la realidad nos indica que existen muchos déficits en el Sistema de Protección que permitan velar por el cumplimiento de este Interés Superior y que todavía existen situaciones y decisiones en materia de protección que podrían afectar el correcto desarrollo personal, psicológico y

¹ El Dr. Xavier Puigdollers Noblom fue director de Asuntos Religiosos de la Generalitat de Catalunya y también ha estado al frente de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA). Asimismo, ha desempeñado responsabilidades en el Colegio de la Abogacía de Barcelona y en entidades como Cruz Roja de Cataluña, Cáritas, Fundación Pere Tarrés, Tutela y la Asociación de Amigos y Devotos de San Raimundo Peñafort. Profesor de Derecho Civil de la Universitat Abat Oliba CEU, actualmente es presidente de la Federación de Cristianos de Cataluña (FCC), coordinador de eje de Derechos Humanos de Justicia y Paz de Barcelona y ha recibido el premio Emmanuel Mounier 2022 por el Instituto Emmanuel Mounier de Catalunya y la Facultad de Filosofía de Catalunya.

afectivo de los niños y niñas tutelados. Dicho de otra manera, las decisiones de las instituciones públicas competentes resuelven decisiones que ponen fuertemente en duda la prevalencia de este derecho.

En este sentido, no está tan claro de que exista un ordenamiento que regule realmente estas situaciones de posibles vulneraciones de derechos o vacíos legales, incluso decisiones arbitrarias, que vele por los derechos superiores de la infancia y la adolescencia desamparada, que facilite recursos para la prevención de posibles casos de negligencia y desamparo, que dote de derechos también a las familias acogedoras, etc.

En otras palabras, que también realicen un verdadero y profundo análisis de los casos de manera individual para tomar las decisiones más justas, una mediación y seguimiento real y continuo y que, por encima de todo prevalezca el interés y necesidades del niño y la niña, quien debería ser el verdadero protagonista de todo el proceso.

Por consiguiente, es necesario un cambio de paradigma del actual modelo de acogida de la infancia, que se adapte a las necesidades de todos los que intervienen en este proceso, pero siempre con la prevalencia real del interés de la infancia por encima de cualquier otro.

Partiendo de este planteamiento, la presente investigación tiene como objetivo hacer una aportación científica identificando debilidades del Sistema de Protección de la infancia y la adolescencia, en concreto en la acogida familiar ajena, y aportar propuestas de mejora mediante el análisis de la legislación vigente, la literatura existente en materia de protección a la infancia y de las respuestas obtenidas del estudio empírico realizado basado en cuestionarios y entrevistas a decenas de protagonistas de este proceso (incluyendo a las máximas responsables de las dos Instituciones de mayor rango político en materia de infancia y acogida en Cataluña).

Con todo ello se pretende realizar un cambio de paradigma del actual modelo de acogida vigente en Cataluña (aunque la mayor parte de los resultados de la investigación podrían ser extrapolados a otros sistemas de protección a la infancia de otras CCAA) así como conseguir que, gracias a estas mejoras, más

niños, niñas y adolescentes puedan llegar a ser desinstitucionalizados de los centros donde residen.

Estructura de la Tesis Doctoral

La estructura de la tesis doctoral se enmarca en tres partes diferenciadas y responde, primero, al cumplimiento de los estándares exigibles a una investigación de este tipo y, segundo, al cumplimiento de los objetivos establecidos.

En la Parte I se sientan las bases de la acogida de la infancia dentro del Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia, así como su marco legislativo. Se abordan los principios que conforman el Sistema de Protección, de las diferentes medidas protectoras, el concepto del ISM como derecho fundamental, un análisis del concepto de potestad y de las situaciones de riesgo y desamparo así como de las medidas protectoras en el ámbito del acogimiento.

Posteriormente, la Parte II aborda el estudio empírico realizado, delimitando los objetivos e hipótesis de la investigación. A partir de los objetivos, que constituyen el eje de desarrollo del método, se da cuenta de las decisiones que guían la elaboración de los cuestionarios y las entrevistas. En esta parte se informa también del diseño metodológico y técnicas utilizadas, perfiles de los entrevistados, así como los condicionamientos éticos y tratamiento de datos.

Acto seguido, tras la revisión bibliográfica y legislativa, el análisis de datos estadísticos del Sistema de Protección a la infancia, así como el análisis e interpretación de los resultados de las entrevistas y encuestas realizadas, se plantea la Parte III de la Tesis Doctoral, donde se realiza en su Capítulo I una crítica comparativa entre el actual Sistema de Protección a la infancia estatal, catalán y otras CCAA.

Por otro lado, tras el análisis de los resultados, en el Capítulo II se plantean diferentes mejoras del proceso de acogida familiar, diferenciadas en mejoras relativas al propio Sistema de Protección, a los niños y niñas, a las familias acogedoras y por último a las familias biológicas. Así mismo, se propone y

justifica la adopción abierta como una de las soluciones más adecuadas para reducir el gran número de acogidas permanentes que se encuentran cronificadas en el tiempo, así como los beneficios que aporta a los protagonistas del proceso de acogida y los retos a superar para su correcta implantación.

Finalmente, se informa de las conclusiones a las que se ha llegado tras la realización de la investigación, así como de las propias limitaciones del estudio y como aportación sustancial de la investigación se informa también del impacto social y económico conseguido.

Objetivos e hipótesis

El proyecto de Tesis se presenta como una modalidad práctica y de aplicación, con un enfoque a la detección de necesidades.

El *Objetivo Principal* (OP) de la Tesis consiste en facilitar propuestas de mejora del actual modelo de acogida vigente en Cataluña, mejoras que pueden llegar a extrapolarse al resto de CCAA, si fuera el caso. Todo ello podrá llevarse a cabo mediante el análisis y aplicación de los resultados y conclusiones obtenidos con la metodología seleccionada.

Los cinco *Objetivos Específicos* (OE) que se formulan a continuación se conseguirán a partir de la revisión teórica (OE 01; OE 02; OE 03), y por la otra, a partir del conocimiento obtenido de la perspectiva de los agentes implicados en las acogidas, mediante el trabajo de campo realizado (entrevistas estructuradas y cuestionarios con preguntas mayoritariamente abiertas; OE 04; OE 05).

- OE 01. Describir la legislación vigente relativa a la acogida de menores y el Sistema de Protección a la infancia.
- OE 02. Identificar diferentes modelos de derecho comparado existente en otros países.
- OE 03. Escribir los datos estadísticos de fuentes oficiales (DGAIA; ICAA; Síndic de Greuges; Observatorio de la Infancia; IDESCAT, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030) de los últimos años relativos al

proceso de acogida de niños, niñas y adolescentes y del Sistema de Protección a la infancia a nivel estatal, autonómico y catalán.

- OE 04. Establecer las percepciones y evaluaciones que tienen los agentes implicados sobre todo el proceso de acogida de niños y niñas y la situación actual.
- OE 05. Determinar las necesidades, aspiraciones, expectativas de futuro y propuestas de mejora del actual proceso de acogida, por parte de todos los actores implicados en este proceso.

La acogida de menores es un sistema alternativo de protección bastante complejo debido a la tipología de decisiones que deben tomarse y en el que, por encima de todo, debe priorizar el ISM y su protección jurídica. Para ello, es necesario que el conjunto de normativas que regulan este proceso sean realmente efectivas y mantengan éste interés por encima de cualquier otro.

En este sentido, el papel de las instituciones y de los agentes sociales es primordial para promover y proteger los derechos de todos los niños y niñas desamparados. Partiendo de este planteamiento, las hipótesis de partida son las siguientes:

- H1. El Interés Superior de la infancia continúa sin ser el principio rector de todas las decisiones del Sistema de Protección.
- H2. Se debe potenciar la acogida familiar ajena para lograr la máxima desinstitucionalización.
- H3. Se están invirtiendo más recursos en el Sistema de Protección, pero éstos no son suficientes y deben ser aumentados.
- H4. Es necesario redirigir las inversiones para optimizar los recursos y que alcancen allí donde verdaderamente son más necesarios.
- H5. Existe la necesidad de incorporar la perspectiva de la infancia en la sociedad.

Parte I. Marco legislativo del acogimiento familiar

1. Introducción

En esta primera parte del trabajo se recoge, en primer lugar, las normas que regulan el acogimiento familiar en el ordenamiento jurídico español y los principales aspectos del acogimiento familiar dentro del sistema Público de protección de la infancia. Se describirá el Interés Superior del Menor como derecho fundamental aportando una revisión internacional y nacional sobre su desarrollo.

Finalmente se procede a describir diferentes figuras jurídicas en el marco de la acogida de menores, como son la potestad, situaciones de riesgo y desamparo así como una breve pincelada sobre la tipología de medidas protectoras, haciendo énfasis en el acogimiento familiar.

2. Las directrices que conforman el Sistema de Protección y el acogimiento familiar

La legislación estatal sienta las bases sobre las que deben asentarse los Sistemas de Protección de las personas menores de edad en todo el Estado y por tanto las que deben regir en los sistemas y programas de acogimiento en general y acogimiento familiar en particular, pudiendo resumirse sus directrices² de actuación del siguiente modo:

- Priorizar el interés superior del niño, niña o adolescente. Principio del beneficio del o de la menor de edad.
- Prevenir sobre aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.
- Priorizar la acción preventiva y la atención de la persona menor de edad en su propia familia siempre que sea posible.

² Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños se recogen en la Resolución 64/142 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2010), de las que se hablará más extensamente en el apartado 3 de este trabajo.

- Atender de manera prioritaria y con apoyo especial a menores de edad con necesidades especiales.
- Priorizar del acogimiento familiar sobre la medida de protección de alojamiento del o de la menor en centros institucionalizados.
- Evitar, en lo posible, la separación de hermanos/as y procurar su acogimiento por una misma persona o familia.
- Favorecer la permanencia del o de la menor de edad en su propio ambiente, procurando que el acogimiento se produzca en su familia extensa, salvo que no resultase aconsejable en orden al interés primordial del o de la menor de edad.
- Mantener vínculos afectivos en caso de que vaya acorde con su propio interés.
- Recuperar la convivencia como objetivo primero de toda acción protectora. Fomentar las relaciones entre el/la menor de edad y su familia de origen para posibilitar su reintegración a la misma.
- Fomentar su integración en el entorno social y la asistencia a los sistemas educativos, sanitarios y laborales.
- Mantener la confidencialidad, reserva y transparencia de la información.
- Asegurar la objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica en la actuación protectora, garantizando el carácter colegiado e interdisciplinar en la adopción de medidas.
- Respetar su libertad y dignidad, así como sus señas de identidad y características individuales y colectivas.
- Promover la formación de las familias acogedoras.
- Coordinar de manera eficiente las Administraciones Públicas que intervengan.

3. El Interés Superior del Menor como derecho fundamental

3.1 Introducción

El Principio del ISM parte de la necesidad que tiene la infancia de recibir una protección especial por parte de los adultos y, en particular, de sus familias, si bien esto no siempre es así, en ocasiones por la falta de configuración y estructura del núcleo familiar y en otros casos por la necesidad de apoyo por parte de los poderes públicos que no proporcionan la protección jurídica necesaria a los menores desamparados. A modo de ejemplo, en la actualidad un gran número de menores sufre de carencias básicas viviendo escenarios hostiles que imposibilitan un desarrollo y crecimiento con las garantías necesarias que todo menor precisa como puede ser la desnutrición³, el trabajo infantil⁴, o la falta de escolarización⁵.

Junto a estas situaciones tan alarmantes existen otras en las que los menores son víctimas de un entorno poco o nada favorable para su correcto desarrollo en sociedades desarrolladas. La casuística que se plantea en estos supuestos hace necesario evaluar las diferentes circunstancias en las que el menor se encuentra sin protección, siendo necesario que los responsables *de facto* respondan ejerciendo sus obligaciones.

Todo ello lleva a la necesidad de establecer los instrumentos de protección para los colectivos más necesitados de atención y cuidados, adoptando normas y mecanismos específicos en los ordenamientos jurídicos para velar y promover la seguridad de la infancia. En este sentido, deben crearse herramientas jurídicas idóneas que respondan a un sistema de reconocimiento y protección cuyo objetivo sea garantizar el libre desarrollo de la propia personalidad del menor, así como el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.

En la actualidad, existe un consenso social generalizado que actúa de manera garantista en relación a los derechos de los menores especialmente, en cuanto al desarrollo integral de su personalidad, así como al papel que debe desarrollar su propia familia. La preocupación por reforzar la protección enfocada en los

³ Véase el resumen ejecutivo del Estado Mundial de la Infancia de UNICEF (2019) *Niños, alimentos y nutrición. Crecer bien en un mundo en transformación.*

⁴ Véase el estudio de *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil. Resultados y tendencias, 2012 a 2016* de la Organización Internacional del Trabajo. (2017)

⁵ La falta de escolarización es una de las carencias básicas que imposibilitan un desarrollo equilibrado de la infancia. Así lo indica el estudio de UNICEF (2018) *Stolen Futures: Young and out-of-school.*

colectivos de menores entendidos como los más vulnerables y desprotegidos ha supuesto un incentivo tanto para las organizaciones internacionales (Consejo de Europa, la Unión Europea, las Naciones Unidas (en adelante, ONU)), como para las organizaciones no gubernamentales, dedicadas a velar y a asegurar el ISM. Junto a ellas los Estados han desarrollado una importante normativa, ejecutada por los tribunales para asegurar la protección de la infancia.

Sin embargo, para poder garantizar el ejercicio de estos derechos ha sido necesario un proceso de reconocimiento con grandes dificultades en su implantación a lo largo de la historia de la humanidad debido a las circunstancias en las que se han visto envueltos los primitivos textos normativos relativos a los derechos humanos y a la infancia.

En este sentido, la evolución de la protección del menor en el marco internacional, no se produjo hasta principios del siglo XX momento en el que la legislación se humanizó a través de la aparición de Declaraciones, Convenciones y Tratados cuya finalidad era la defensa de la infancia.

Es en este momento cuando deben subrayarse dos cuestiones: por un lado, la constatación de que los menores necesitaban protección y por otro lado, el inconveniente de que no existe un periodo de tiempo determinado para ofrecer a una persona derechos especiales por razón de su edad⁶.

De lo anterior se desprende que se han venido utilizando indistinta y simultánea los términos “joven”, “niño” o “menor”, sin que las organizaciones internacionales se hayan puesto de acuerdo en señalar las diferentes etapas de protección dependiendo para su asignación de las diferencias culturales. Todo ello ha inducido en ocasiones a confusión en la defensa del menor.

⁶ Vid. Martín, M. (2005). *Los ámbitos normativos de protección del menor*, en las Jornadas Internacionales sobre las reformas de Derecho de familia.

3.2 La evolución del Principio del ISM en el Derecho internacional

En vista de esta caótica situación, la doctrina ha intentado buscar un elemento que ayudase a cohesionar al mismo tiempo que a unificar las cuestiones que afectan a los menores. Es en este contexto donde aparece el ISM como un concepto relativamente nuevo ya que su protección no se dio en el derecho romano⁷. No fue hasta la obra de Rosseau (1762) cuando se sentaron las bases de la protección de la infancia haciendo que la sociedad tomara conciencia de la importancia de cuidar a los menores. Otro hito a tener en cuenta es la sentencia *Blissetts* pronunciada en 1774 en la que se afirmaba que a pesar de que las partes no estuvieran de acuerdo, el Tribunal siempre buscaría lo mejor para el niño⁸.

Con posterioridad, en la segunda mitad del Siglo XX, denominado “siglo de la infancia”, es donde se han producido grandes progresos respecto a la protección de los menores, firmándose numerosos tratados internacionales lo que ha supuesto una transformación al reconocerlos como sujetos plenos de derechos dejando a un lado la tutela, la represión y la compasión que se había venido invocando y suponiendo un cambio de pensamiento al entender que los menores son capaces de ejercer sus derechos por sí mismos. En este sentido, en 1920, Eglantyne Jebb, creó la *Save the Children International Union*, organización no gubernamental que fue el germen de la Declaración de Ginebra de 1924 proclamada por la Asamblea de la Sociedad de Naciones, siendo este el primer texto internacional dedicado a los derechos de la infancia.

3.2.1 La Declaración de Ginebra de 1924

La Declaración de Ginebra de 1924⁹ es considerada el primer texto internacional sobre los Derechos Humanos que contenía derechos específicamente dirigidos

⁷ En el derecho romano el menor no era considerado un sujeto al que proteger sus derechos y deberes de acuerdo a su edad y grado de madurez.

⁸ Véase Torrecuadrada, S. *El interés superior del niño*, Anuario Mexicano de Derecho internacional.

⁹ Se presentó el 28 de febrero de 1924 una copia de la Declaración firmada por todos los miembros de la Alianza Internacional. El 26 de septiembre de 1924, la quinta Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la “Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño”.

a los menores y, en particular la responsabilidad de los adultos hacia ellos. Dicha Declaración consta de un breve preámbulo y cinco principios¹⁰, siendo el mérito más importante de este texto el incorporar en su Preámbulo el principio de igualdad y no discriminación por motivos de raza, nacionalidad y creencia, considerando así al menor como sujeto de derechos.

Así mismo, introdujo el concepto de “normal desarrollo” haciendo referencia al constante progreso y cambio biológico de los menores y la necesidad de su protección por parte de los poderes públicos, si bien, el principio de igualdad y el de solidaridad ofrecen la base necesaria para el ejercicio de los derechos contenidos en la Declaración al ofrecerles un status similar al del resto de los seres humanos.

Nada dice la Declaración en relación al tratamiento del sexo como criterio no discriminatorio, lo cual lleva implícita la interpretación de la “no exclusión”.¹¹ Tampoco se hace mención expresa a los derechos civiles del niño, debiéndose esperar a otro momento histórico posterior para llegar a este reconocimiento, que como se verá más adelante, resulta fundamental para su correcto desarrollo.

En cuanto al concepto de *humanidad* resulta confuso teniendo en cuenta la prelación de responsabilidades entre el deber de los padres y de las instituciones en defecto de los primeros para proteger a los menores. Como explicación a las carencias indicadas cabe tener en cuenta el momento en que el texto fue

¹⁰ Por la presente Declaración de los Derechos del Niño, comúnmente conocida como Declaración de Ginebra, los hombres y mujeres de todas las naciones, reconociendo que la humanidad debe al niño lo mejor que tiene para dar, declaran y aceptan como su deber que, mas allá y por encima de toda consideración de raza, nacionalidad o creencia, que: 1. Se debe dar a los niños los medios necesarios para su normal desarrollo, tanto material como espiritual. 2. El niño hambriento debe ser alimentado; el niño enfermo debe ser cuidado; el niño deficiente debe ser ayudado; el niño delincuente debe ser recuperado; y el huérfano y el abandonado deben ser recogidos y socorridos. 3. El niño debe ser el primero en recibir ayuda en tiempo de peligro. 4. El niño tiene que disponer de los medios que le capaciten para llegar a ganarse la vida y debe ser protegido de cualquier tipo de explotación. 5. El niño debe ser educado en la conciencia de que sus talentos deben ser dedicados al servicio de su prójimo.

¹¹ Si se tiene en cuenta que, en la redacción original, el término empleado era *child*, lo cual engloba ambos géneros y, por tanto, niños y niñas en igual medida.

adoptado siendo probablemente los derechos invocados los que suscitaban mayor necesidad de protección¹².

3.2.2 La Declaración de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas de 1959

En el contexto de la Declaración Universal de los Derechos del Niño de 1924 de Ginebra se adoptaron dos principios básicos, por un lado, la catalogación del menor como un grupo minoritario dentro de la sociedad y por otro lado la necesidad de crear un instrumento internacional específico para defender sus derechos. No obstante, tal como se expondrá a continuación, se ha necesitado un largo camino hasta llegar a los instrumentos convencionales actuales de protección de los menores. Para ello ha sido necesario un intenso trabajo de cooperación entre las organizaciones tanto públicas como privadas, gubernamentales y no gubernamentales.

La Declaración de los Derechos del Niño de 1959¹³ ha sido considerada como un gran avance en la protección de los derechos del niño, siendo uno de sus grandes logros el establecimiento de un método aceptado globalmente para implantar estos derechos, así como el de continuar con el espíritu de la Declaración de 1924 al considerar al menor como un ser humano diferente del adulto, necesitando en base a esta diferencia un cuidado y especial protección¹⁴,

¹² Vid. Garibo, A. P. (2004). *Los Derechos de los Niños*. En él, el autor indica que resulta interesante la incorporación de la Declaración en los distintos países firmantes a su legislación interna y, especialmente España. Así mismo, durante el gobierno de la República se incorporó toda la Declaración a su legislación interna como Preámbulo de su Código a la Infancia, adoptándose como norma de rango constitucional, en especial en la Constitución de 1931 Constitución de la Republica española, Boletín Oficial del Estado, de 10 de diciembre de 1931, núm. 344, art. 43 de la Constitución de 1931: La familia esta bajo la salvaguarda especial del Estado. El matrimonio se funda en la igualdad de derechos para ambos sexos, y podrá disolverse por mutuo disenso o a petición de cualquiera de los cónyuges, con alegación en este caso de justa causa. Los padres están obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos. El Estado velará por el cumplimiento de estos deberes y se obliga subsidiariamente a su ejecución. Los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en el. Las leyes civiles regularán la investigación de la paternidad. No podrá consignarse declaración alguna sobre la legitimidad o ilegitimidad de los nacimientos ni sobre el estado civil de los padres, en las actas de inscripción, ni en filiación alguna. El Estado prestara asistencia a los enfermos y ancianos, protección a la maternidad y a la infancia.

¹³ Declaración de los Derechos del Niño. Resolución 1386 (XIV) de 20 de noviembre de 1959 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de manera unánime por los 78 Estados miembros de las Naciones Unidas.

¹⁴ En el punto tercero del Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Niño, dice lo siguiente: “[...] Considerando que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento [...]”.

tanto antes como después del nacimiento. Junto a ello esta Declaración vuelve a insistir en los principios de no discriminación y la necesidad del disfrute de sus derechos¹⁵.

En este texto se puede ver la necesidad de potenciar el derecho de los menores a no sufrir ninguna discriminación gozando de todos los derechos que le son propios. En este sentido, es importante destacar que este es el primer documento que alude y reconoce la importancia de la familia entendida como el derecho de los menores al goce y disfrute, así como a la protección de unos padres, así como a la responsabilidad de éstos para su descendencia.

A modo de ejemplo, el sexto principio insiste en la responsabilidad de los progenitores para con sus hijos asegurándose que crezcan en un ambiente propio para su buen desarrollo personal, reiterando al mismo tiempo, las funciones del Estado en relación con los menores desamparados, así como en las ayudas a las familias numerosas. Junto a esta protección ofrecida en el ámbito privado la Declaración consagra el principio de protección legal especial como base del desarrollo del niño.

El resto de art.s se refieren al derecho a la identidad propia, la protección sanitaria tanto para el menor como para su madre, el derecho a recibir ayuda y socorro¹⁶ y la protección del menor contra el abandono, la crueldad, la explotación y la trata.

El texto continúa con el derecho a su educación y el deber de los padres de asegurarles una correcta orientación y del derecho al ocio como parte de su crecimiento.

A pesar de ser un texto no obligatorio, ya que es solamente una declaración de intenciones, se le considera fundamental para seguir avanzando siendo un precedente de los textos que han culminado con la protección de los menores.

¹⁵ Ya contenidos en la Declaración de Ginebra en el Preámbulo y en el punto 1.

¹⁶ Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia y Conflicto Armado, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 3318 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974 y la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño en el decenio de 1990, aprobado por la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, en Nueva York, el día 30 de septiembre de 1990. Doc. Of. A/45/625 de 10 octubre de 1990.

A partir de este momento se adoptarán textos obligarán a los Estados a proteger a los menores.

3.2.3 La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989

De la importancia por el interés de brindar las garantías y protección que requieren los niños surgió la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño¹⁷(en adelante, CDN). Es por ello que, el 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de la Organización de la ONU aprobó por unanimidad la CDN, siendo la norma más emblemática que otorga, a través de un tratamiento amplio y fundamental, protección a los derechos e intereses de los menores.

El mencionado texto se erige como el compendio de normas resultantes de instrumentos y mecanismos de derechos humanos de carácter general combinados con principios y derechos propios de la tradición jurídica vinculada a los derechos de la infancia. En este sentido, incide expresamente en la necesidad de proporcionar a la infancia la asistencia especial y los cuidados que requiere, derechos ambos recogidos en las referidas Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño 1959. A partir de este momento la Comisión de Derechos Humanos se dedicó a revisar y a actualizar el texto en paralelo a la presencia e importancia del menor en la sociedad.

El Preámbulo de la CD, consta de doce párrafos en los que se recogen, minuciosamente, los derechos y las libertades inherentes al hombre reconocidas ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948¹⁸. Ha sido en este sentido el Convenio de Derechos Humanos con más ratificaciones por parte de los Estados que cualquier otro en la historia¹⁹.

¹⁷ Convención de los Derechos del Niño. (Boletín Oficial del Estado, núm. 313, de 31 de diciembre de 1990).

¹⁸ Resolución 217 (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1948.

¹⁹ Actualmente ha sido ratificado por 196 Estados reconocidos en la Asamblea General de la ONU. Solo Estados Unidos no ha ratificado la Convención. España firmó la CDN en fecha 26 de enero de 1990 ratificándose el día 30 de noviembre del mismo año, entrando en vigor en nuestro país en fecha 5 de enero de 1995.

En definitiva, la CDN es un instrumento que responde a una sociedad que aspira a un futuro igualitario²⁰, potenciando la idea de proteger a la infancia como grupo necesitado y vulnerable²¹. Para cumplir con esta finalidad recopila los diez principios básicos de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 ordenando su contenido en siete pilares fundamentales: Derechos y libertades civiles, familia, entorno y cuidados alternativos, salud y bienestar básicos, educación y actividades culturales, medidas especiales de protección. Junto a ellos se creó un área residual en la que quedaron incluidas materias no contenidas en las anteriores como son la supervisión de los derechos de los niños y el desarrollo de la legislación para permitir el desarrollo de todos estos derechos.

Han existido numerosos intentos por parte de la doctrina para clasificar cada uno de los preceptos contenidos en el texto por bloques²². Una de las clasificaciones más importante ha sido la establecida por Feldman²³, que considera como valores y principios normativos básicos la libertad, la justicia, la dignidad y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. Este autor rechaza en este sentido toda idea discriminatoria resaltando que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencias especiales. Feldman considera la familia como grupo fundamental de la sociedad así como núcleo de “protección integral del niño”²⁴ dando al menor la consideración de sujeto actor y por tanto considerando sus derechos fundamentales para su desarrollo²⁵.

²⁰ Así lo expone Barreto, R. en su art. *Capacidad jurídica: un Nuevo Paradigma desde la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las Personas con Discapacidad* publicado en la *International Law Review* de la American University.

²¹ En este contexto existen otras resoluciones importantes que versan sobre el mismo tema. Destacan la Recomendación 1121 (1990) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 1 de febrero de 1990 relativa a los Derechos del Niño; la Resolución del Parlamento Europeo A3-0172/92, sobre la Carta Europea de los Derechos del Niño, adoptada en 1992; la Resolución del Parlamento Europeo 0393/1996 sobre medidas de protección de menores en la Unión Europea.

²² Vid. Garibo A. P. (2004) *Los Derechos de los Niños*, *op. cit.*, 202. Este autor sigue la clasificación de Hierro, L., en su art. *¿Tienen los Niños Derechos?, comentario a la Convención sobre los Derechos del Niño*, *Revista de Educación* núm. 294 (1991); donde clasifica los principios del Tratado en tres bloques distintos: igualdad, libertad y seguridad.

²³ Feldman, G. (1998) *Los Derechos del Niño*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 33-35.

²⁴ El niño, por su falta de madurez física y mental, necesita de protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.

²⁵ Véase el portal del Defensor del Pueblo en su rreferencia a los derechos de los niños y adolescentes. Acceso: <https://www.defensordelpueblo.es/infancia>

3.2.4 Los Derechos de la infancia contenidos en la Convención de los Derechos del Niño

La CDN otorga a la infancia un reconocimiento internacional de sus derechos ofreciéndoles una especial protección como parte del proceso de implementación a nivel internacional de los derechos humanos. Si bien, como detalla Bainham²⁶, el concepto “derechos” debe tratarse con cierta cautela, teniendo en cuenta que muchas de las aspiraciones para los niños establecidas en la CDN nunca podrían ser ejecutadas directamente por los niños con carácter individual ante los tribunales nacionales por ser derechos de naturaleza progresiva y pragmática que dependen de la voluntad política y de la disponibilidad y el compromiso de los recursos en el ordenamiento interno de cada Estado.

Para llevar a cabo esta labor se establecen cuatro principios rectores que deben orientar a su aplicación así como a la futura interpretación del resto de derechos que afectan a los niños: la no discriminación (artº 2), el interés superior del niño (artº 3), el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artº 6), y el respeto a la opinión del niño en todos los asuntos que le afecten (artº 12)²⁷.

Estos Principios se agrupan a lo largo del articulado en torno a diferentes Principios:

- a) Principio de igualdad: el derecho al bienestar y al desarrollo integral de la persona (art. 27), el derecho al descanso y al esparcimiento especial (art. 31). El derecho de los menores con necesidades especiales (art. 23 y 25).
- b) Principio de libertad: los derechos de pensamiento y religión (art. 14), la libertad de expresión y de recibir y difundir información (art. 16 y 17), la libertad de asociación y de reunión (art. 15), el derecho del menor a expresar su opinión y ser escuchado (art. 12), la libertad cultural, lingüística y religiosa de los niños que forman parte de minorías de carácter étnico, lingüístico o religioso (art. 30).
- c) Principio de protección en el entorno familiar y de cuidados alternativos: El respeto a las personas adultas o institución a cargo de los menores (art. 5 y 21) con el fin de asegurar la

²⁶ Bainham, A. (1998). *Children: The Modern Law*. Bristol. Family Law, 57.

²⁷ Junto a estos principios rectores, en la CDN se incorporan a continuación el derecho a la identidad, a la nacionalidad, a la no separación familiar, a reunirse con la familia, a evitar traslados y/o retenciones ilegales, libertad de pensamiento, conciencia y religión, protección de la intimidad, y protección contra los malos tratos.

orientación apropiada a la evolución de sus capacidades, instituyendo el principio de que el menor no debe ser separado de sus padres (art. 9), enfatizando la reunificación familiar (art. 10) y reconociéndole el derecho de no ser objeto de injerencias en su vida privada y familia, su domicilio y su correspondencia y a no ser atacado en su honor (art. 16), por último se asegura la protección de los niños privados de su medio familiar dando prioridad a un lugar alternativo (art. 20).

- d) Principios relacionados con la salud y bienestar básicos: el derecho a la salud propiamente dicho y a la seguridad social (art. 24 y 26), el derecho a promover el bienestar social, espiritual y moral además de la salud física y mental (art. 17), el disfrute del más alto nivel posible de salud y servicios para el tratamiento de enfermedades y rehabilitación de menores (art. 24), el derecho a la evaluación periódica del menor en circunstancia de internamiento (art. 25).
- e) Principios relacionados con la educación, la cultura y el recreo: el derecho a la educación entendiendo la igualdad de oportunidades para acceder a ella (art. 28 y 29), el derecho de los menores impedidos a recibir educación y adiestramiento especiales, destinados a lograr su autosuficiencia e integración en la sociedad (art. 23), la no negación de la pertenencia del niño a minorías o poblaciones indígenas incentivando y respetando que tenga su propia cultura , profese su propia religión y emplee su propio idioma (art. 30).
- f) Principios referentes a criterios especiales de protección y cuidado, tanto si recae sobre los padres, tutores o instituciones públicas (art. 3, 18 y 27), a la protección del menor contra el desempeño de cualquier trabajo nocivo para su salud, educación o desarrollo (art. 32), la recuperación del menor que se haya visto como víctima de tortura, trato, penas crueles inhumanos o degradantes, teniendo derecho a recuperación y reintegración en un ambiente que fomente la salud, el respeto y la dignidad del mismo (art. 39) y, en especial, a la adopción de medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para proteger a los niños contra el uso ilícito de sustancias (art. 33).

La supervisión de todos estos derechos, así como su desarrollo legislativo corresponde a los Estados que serán los encargados de velar por la aplicación de estos derechos de acuerdo a la legislación nacional y a las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales ratificados por ellos (art. 7).

En este sentido la doctrina ha notado contradicciones entre los derechos protegidos en el CDN en relación a su desarrollo por parte de los Estados,²⁸ especialmente en lo que respecta al derecho a la libertad de expresión del menor.²⁹ Así mismo, se ha detectado a lo largo de todo el articulado la necesidad

²⁸ Garibo, A. P. (2004) *op. cit.*, 207-208.

²⁹ Véase el art. 13: 1. De la Convención sobre los Derechos del Niño: El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. 2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que

del niño de ser cuidado y protegido, de buscar continuamente una figura de amparo con un amplio elenco de alternativas sin incluir una protección específica en el ejercicio de este derecho fundamental.

La CDN se completa con tres protocolos facultativos en relación a la venta de niños, la prostitución y la pornografía infantiles, y la participación de los menores en los conflictos armados.

3.2.5 El papel del Comité de los Derechos del Niño en la defensa de sus intereses

El CDN creó un Comité denominado de “los Derechos del Niño en la defensa de sus intereses” con el fin para seguir y evaluar el cumplimiento de esta norma por parte de los Estados. Con esta finalidad se estableció el deber de las autoridades estatales de presentar al citado Comité informes periódicos sobre la forma de como éstos pondrían en marcha el ejercicio de estos derechos³⁰. El Comité de Derechos del Niño³¹ es por tanto un órgano independiente que supervisa el cumplimiento de la CDN, siendo su función principal la de vigilar las actuaciones de los gobiernos en relación con el ejercicio de los derechos del niño.

A través de este órgano se sustancia la defensa de los intereses de los niños que se convierten en portavoces y generadores de cambio a través de las políticas nacionales que defienden sus intereses. Las herramientas que se ofrecen para defender la vulnerabilidad de derechos y crear un espacio de debate sobre la situación de los niños en la sociedad³² es principalmente la presentación de quejas individuales a través de las cuales, los menores pueden

serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

³⁰ Comité de los Derechos del Niño. Vigilancia del ejercicio de los derechos del niño. Portal Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

³¹ A tenor de lo contenido en el art. 43 de la CDN, el Comité está integrado por dieciocho expertos de gran integridad moral y reconocida competencia que son escogidos por los Estados Partes entre sus nacionales y ejercen sus funciones a título personal.

³² Véase el informe de la Oficina de investigación de UNICEF de 2013 que versa sobre *La defensa de los derechos del niño. Informe de síntesis de un estudio global sobre las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños.*

manifestar los derechos que les están siendo vulnerados a través de las pertinentes reclamaciones contra el Estado supuestamente infractor.

El Comité, a través de la realización de Observaciones Generales implementa y actualiza la CDN con el fin de que los menores vean salvaguardados sus derechos y principios paralelamente al paso del tiempo y a la sociedad cambiante. La obligación del Estado será la de asegurar la protección y el cuidado del niño para garantizar su bienestar abarcando tanto el cuidado emocional como su seguridad, salud y educación³³.

3.2.6 El alcance del ISM en la Convención de los Derechos del Niño

El ISM se ha calificado por la doctrina como un derecho de protección cuyo objetivo es facilitar la formación del menor de cara al futuro con la finalidad de que pueda desarrollar su personalidad³⁴. Para ello, todo el amparo que se le otorga al menor viene implícitamente unido a ello de tal forma que, las medidas o derechos que se adopten en relación con el menor deben tener en consideración y estar basadas en el ISM para poder asegurar la protección y el cuidado necesario para el mismo.³⁵

El ISM es el motivo que inspira los textos que recogen las medidas proteccionistas de la infancia. Su origen radica en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959³⁶. Este principio evoluciona, invocándose, como base rectora de la CDN de 1989 y, en especial, en su art. 3-1 el que se establece que: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o

³³ La CDN dispone en el art.º 4 que será obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para llevar a cabo con efectividad los derechos que se le otorgan a los niños y niñas. El Estado es el responsable de hacer efectivos los derechos de los menores siendo esta obligación extensible a todas las instituciones estatales.

³⁴ Así lo recoge también la STS 320/2011 de 12 de mayo de 2011 donde fija, en el FJ de derecho quinto, que la doctrina más representativa afirma que el interés del menor consiste en salvaguardar los derechos de su propia personalidad, removiendo del camino cualquier traba u obstáculo que se interponga al desarrollo íntegro y común de la personalidad del menor.

³⁵ Véase la Observación General núm. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, del Comité de los Derechos del Niño de 29 de mayo de 2013.

³⁶ Declaración de los Derechos del Niño de 1959, *op. cit.*, Principio 2: El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensando todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad.

los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. Otorga por tanto este instrumento internacional un papel protagonista a los Tribunales en la protección de los menores.

Esta norma actúa en concordancia con el precepto 24.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE que engloba los derechos de los menores como objeto de protección, así como el derecho a recibir los cuidados necesarios, a poder expresarse, a ser oído y a que su opinión sea tenida en cuenta, en relación con los asuntos que le afecten, en función de su edad y madurez³⁷.

Por su parte, el Parlamento Europeo en fecha 28 de abril de 2016 también se ocupó de desarrollar el interés del menor estableciendo una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados miembros³⁸.

En definitiva, el ISM tiene como objetivo poder garantizar la entera protección de los derechos que han sido recogidos en la CDN teniendo en cuenta que, aunque no se haya establecido una jerarquía de los derechos del menor en la CDN, todos los derechos responden a este Principio.

En este sentido, y como establece el Prof. Villagrasa³⁹, cualquier medida entendida como actos, conductas o procesos, que se tomen en relación con un menor, y le afecten tanto de forma directa o indirecta al interés superior del mismo, debe ser considerada primordial. Por lo tanto, cuando alguna medida vaya a incidir sustancialmente teniendo repercusiones en algún menor se deben adoptar una serie de procedimientos o medidas de protección para que pueda permanecer inalterable a ese interés superior.

³⁷ Véase el art.º 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010/C 83/02), DOCE, núm. 53, de 30 de marzo de 2010, art. 24 relativa a los derechos del menor: 1. Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Esta será tenida en cuenta en relación con los asuntos que le afecten, en función de su edad y de su madurez. 2. En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial.

³⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2016, sobre la protección del interés superior del menor en toda la Unión sobre la base de las peticiones dirigidas al Parlamento Europeo (2016/2575(RSP)) DOUE, núm. 66, de 28 de abril de 2016 (2016/C 066/01).

³⁹ Así lo indica el Dr. Villagrasa en su art. *Derechos de la infancia y la adolescencia hacia un sistema legal*.

En este sentido, la CDN ha supuesto un punto de inflexión en relación con la protección de los menores generando un desarrollo normativo muy amplio que implica una vinculación de los Estados respecto a la protección y promoción de los derechos de los menores. No obstante, las amenazas contra los derechos de los niños son persistentes y siguen presentes, por lo que es necesario garantizar la protección de éstos asegurando que se respete el ISM.

3.3 Efecto de la Convención de los Derechos del Niño en el ordenamiento español con especial referencia al ISM

La CDN, ratificada por España, forma parte del ordenamiento jurídico español siendo incorporada en diferentes instrumentos legislativos que se han adaptado tradicionalmente a las necesidades de los menores. Por otro lado, los tribunales también se han hecho eco en la aplicación de esta norma siendo invocado este texto legal en la jurisprudencia española. A continuación, se analizará el impacto legislativo y jurisprudencial desde la óptica del interés del menor.

En el ámbito legislativo:

- Legislación de ámbito civil

Son numerosas las normas que abogan por aplicar el Principio del interés del menor para potenciar su protección en función de los cambios sociales que se han producido en los últimos años. A continuación, se analizarán los principales derechos amparados en los textos legislativos.

Así debe interpretarse la exigencia constitucional establecida en el art. 39.2CE, cuyo párrafo tercero, impone a los progenitores la obligación de prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, con independencia de si están o no casados y de si conviven o no con el menor. El régimen de esta asistencia siempre deberá tener en cuenta estos criterios porque en cada uno de los casos lo que debe decidir el juez es cuál es el mejor régimen de protección del hijo, según sus circunstancias y las de sus progenitores.

Por su parte, el Código civil reconoce en su art. 92 el derecho del menor a ser oído por el Juez en los procesos que versen sobre medidas que les conciernan en cuanto a custodia, cuidado y educación (párrafo 2), así como cuando se deba determinar un régimen de guarda y custodia, siempre que se estime necesario de oficio o se solicite a instancia del Ministerio Fiscal, de las partes, o de los miembros del Equipo Técnico Judicial o, incluso, del propio menor (párrafo 6). Del mismo modo, se alude al ISM siempre que se fundamente a través de un informe favorable del Ministerio Fiscal mediante el que se asegure la protección del niño (párrafo 8).

En el mismo sentido establece el art. 173.2 del C.c. en relación al acogimiento familiar, que se exige el consentimiento del menor que tenga suficiente madurez o, en su caso, sea mayor de doce años. El art. 178.4 del C.c., por otro lado, refiere a la continuidad de la relación entre el menor adoptado y su familia de origen siempre y cuando el interés del menor así lo aconseje.

El Principio del ISM también está presente en el art. 158 del Código civil ya que faculta al juez para adoptar, de oficio o a instancia de parte, las disposiciones que considere oportunas a fin de asegurar la protección del interés menor para el caso de que se encuentre en peligro o perjudicado por su entorno familiar. Así mismo, en el art. 98-2 del C.c., se incluye una cláusula abierta que obliga al juez a acordar la custodia compartida para beneficiar el ISM frente a los intereses de sus progenitores, dejando en un segundo plano la exigencia de algunos requisitos que se habían considerado esenciales para otorgarla⁴⁰.

El derecho del menor a ser oído se reguló en la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor siendo posteriormente modificada por la LO 8/2015, de 22 de julio, respondiendo así a los importantes cambios sociales que inciden en la situación de los menores y que exigen una mejora de sus

⁴⁰ En este sentido, son numerosas las sentencias que se refieren a esta norma para admitir la guarda y custodia compartida no como un sistema para proteger el principio de igualdad entre ambos progenitores, si no que la única finalidad que persigue es que se haga efectiva la mejor forma de procurar la protección del interés del menor.

instrumentos de protección jurídica para cumplir el mandato del art. 39 de la CE⁴¹ para asegurar el respeto efectivo de sus derechos así como su desarrollo integral. No obstante, la aplicación de dicho principio exige por un lado que sea expresamente motivado en la resolución con el fin de asegurar su aplicación, estableciendo por otro lado, un límite temporal basado en el criterio de madurez que se fija en los 12 años.

En este sentido, los menores gozarán en cualquier caso de los derechos que les reconoce la CE y los Tratados Internacionales de los que España sea parte, especialmente la CDN.

- Legislación de contenido procesal

La legislación civil se corresponde con la procesal al establecer la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil un mandato de protección al Ministerio Fiscal en los asuntos relativos a familia con menores en aras a la salvaguarda del interés superior (art. 749.1 LEC). El menor también es protegido por esta ley en el proceso de restitución del menor en caso de sustracción internacional y en relación a la suspensión del proceso para someterse a mediación (art. 778 quinquies punto 9 y 12 LEC) estableciendo en su texto legitimar las restricciones a la libertad y derechos fundamentales que pudiera ocasionar al menor la medida de ingreso en un centro de protección.

El apartado ter del mismo art. recoge el procedimiento de entrada en domicilios y restantes lugares para la ejecución forzosa de las medidas de protección de menores que debe solicitarse por escrito por la Entidad Pública de forma motivada y detallada, siendo competente el Juzgado de primera instancia donde radique el domicilio del menor. Por su parte, la Ley 8/2015 de 22 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia exige que las resoluciones judiciales razonen y argumenten su contenido cuando se trate de proteger el ISM.

⁴¹ Así lo indica Subinas, B. I. en su art. *Hacia un juez/jurisdicción integral del menor* publicado en la Revista de Jurisprudencia.

Es en el año 2021 donde se ha producido un importante avance en la protección de los menores a través de la reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica en la Ley 8/2021⁴², de 2 de junio para el apoyo a las personas con discapacidad, en la que se establece un ajuste entre la Ley de la Jurisdicción Voluntaria y la legislación civil material en lo que respecta al nombramiento del defensor judicial de menores o personas con discapacidad.

Así mismo la LO 8/2021, de 4 de junio de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia⁴³ ha incorporado importantes avances en la defensa de los derechos de los niños frente a la violencia siguiendo los dictados de la CDN en relación a las medidas necesarias para garantizar el derecho a luchar contra cualquier forma de violencia, perjuicio, abuso físico o mental, descuido o negligencia, malos tratos o explotación.

En el ámbito jurisprudencial:

En cuanto a la aplicación de la CDN por parte de los Tribunales españoles se ha producido abundante jurisprudencia en las diferentes jurisdicciones para proteger a los menores. A continuación, se van a mostrar algunas de las más significativas en este ámbito.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en esta materia se puede decir ha sido escasa. En este sentido, Martínez Sospedra⁴⁴ sostiene que el interés del menor aparece en la jurisprudencia por vía indirecta, bien como argumento secundario en recurso de amparo en el que se alega vulneración de un derecho fundamental, bien en los casos en que hace acto de

⁴² Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, BOE núm. 132, de 03/06/2021.

⁴³ Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, BOE núm. 134, de 05/06/2021.

⁴⁴ Martínez, M. (2017). Interés preferente del niño. Un estudio de jurisprudencia constitucional. en SANZ CABALLERO, S. (ed.), (2017) *El Interés Superior del Niño en la Jurisprudencia Internacional, comparada y española*.

presencia en el seno de una cuestión de inconstitucionalidad elevada por los tribunales ordinarios haciendo alusión al CDN como argumento legislativo que protege los derechos de los menores.

Así por ejemplo en relación a la falta de audiencia del menor el TC ha considerado vulnerado el derecho del menor a ser oído ya que aún cumpliendo todos los requisitos necesarios y habiéndose invocado las leyes pertinentes, no se realizó dicha audiencia. En concreto la sentencia estimó parcialmente el recurso de amparo interpuesto por los acogedores de una menor frente a resolución que acordó el cese de su acogimiento por desamparo y denegado su carácter preadoptivo.

Entre otros argumentos, el TC entiende vulnerado el derecho de la menor a ser oída en un proceso en el que estaba directamente implicado y para el cual gozaba, por su edad, del suficiente juicio, según el art. 12 de la Convención. Además, el Ministerio Fiscal había invocado el interés de la menor según el texto legal internacional por lo que fue otorgado el amparo al entenderse lesionado el derecho fundamental de la tutela judicial efectiva⁴⁵.

En la misma línea El TC otorgó parcialmente el amparo solicitado por el demandante, padre de dos hijos menores al que las resoluciones que ahora se impugnan le retiraron la guarda y custodia, modificando así la decisión tomada en la instancia.

Se consideró en este caso lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva por cuanto al adoptarse tal decisión no se otorgó trámite de audiencia al menor de edad, gozando éste de juicio suficiente para ser explorado por la Audiencia con el fin de ser oído, derecho que tiene reconocido todo menor que se encuentre en cualquier procedimiento judicial en el que estén directamente implicados y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social, reconocido por el art. 12 de la Convención⁴⁶.

⁴⁵ Vid. STC (Sala Segunda). Sentencia numero 71/2004, de 19 de abril de 2004.

⁴⁶ Vid. STC (Sala Primera). Sentencia numero 152/2005, de 6 de junio de 2005.

Siguiendo la misma línea hay jurisprudencia el TC declaró nulo el inciso “favorable” del art. 92.8 del C., que regulaba la adopción por parte de un Juez de un régimen de custodia compartida a instancia de una sola de las partes junto con el informe favorable del Ministerio Fiscal, por considerarse que de esta forma quedaba protegido adecuadamente el ISM. El Tribunal en este caso dictó una decisión judicial motivada aludiendo a una posible inconstitucionalidad por vulneración del derecho a la igualdad ante la ley tal como lo establece el art. 2 de la CDN⁴⁷.

También el TC estimó el amparo promovido por el Ministerio Fiscal entendiendo lesionado el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión, alegado en interés de dos menores vinculadas personal y familiarmente en un proceso matrimonial de divorcio tomando como fundamento el artº 12 del CDN en relación al derecho de las menores a ser oídas en cualquier procedimiento judicial en el que estén implicadas y que conduzca a una decisión que les afecte a su esfera personal, familiar o social⁴⁸.

Por último el TC concedió el amparo y anuló las resoluciones porque no se había calibrado el interés de los menores, citando, entre otras normas, el artículo 3.1 de la CDN⁴⁹.

En definitiva, el TC entiende que el interés del menor debe interpretarse no como una discriminación positiva, sino como una forma de justicia en su vertiente existencial que sirve para garantizar al niño su status de persona protegiendo sus bienes y derechos fundamentales asegurando que llegarán a ser ciudadanos activos y perfectamente integrados en la sociedad, teniendo en cuenta que por su minoría de edad necesitan de la protección y defensa de terceros⁵⁰.

Junto a estas sentencias que conceden el amparo, el TC se ha pronunciado desestimándolo a pesar de considerar vulnerado el derecho del menor a ser oído

⁴⁷ Vid. STC (Pleno), Sentencia número 185/2012, de 17 de octubre de 2012. Por otro lado, y desestimando el amparo, el TC se pronunció sobre la vulneración del derecho del menor a ser oído.

⁴⁸ Vid. STC (Sala Primera), Sentencia número 17/2006, de 30 de enero de 2006.

⁴⁹ Vid. STC (Sala Segunda), Sentencia número 138/2014, de 8 de septiembre de 2014.

⁵⁰ Vid. STC (Sala Segunda), Sentencia número 141/2000, de 30 de junio de 2000.

en el procedimiento. En concreto se trata de la sentencia del TC que desestima el amparo promovido frente a resoluciones que acordaron el acogimiento preadoptivo del hijo biológico recurrente. En este caso el alto tribunal considera que se han respetado las garantías procesales de intervención e insiste en el derecho del menor de participar en cualquier procedimiento entablado en relación a la separación de sus padres dando a conocer sus opiniones y todo ello en base a la CDN.⁵¹

Otra sentencia que se pronuncia protegiendo el interés del menor desestimó el recurso de amparo presentado por un padre transexual, a quien su exmujer impedía mantener contacto con su hijo menor tras cambiarse de sexo. La resolución emitida por el TC no tomó como base la orientación sexual del padre, sino que se centró en el interés del menor ante graves problemas psíquicos del progenitor que impedían temporalmente contacto con él, de acuerdo al artículo 9.3 de la CDN⁵².

También desestimó el recurso de amparo promovido por la recurrente y su hijo frente a las sentencias que modificaban el régimen de visitas del padre en relación a las medidas otorgadas en un procedimiento en materia de familia. La Sala consideró en este caso que los jueces de familia no tenían la obligación de escuchar en un juicio a los niños menores de edad para fijar las condiciones del divorcio de sus padres, no vulnerándose con ello los derechos fundamentales de los hijos recogidos en la Constitución española. No obstante, y a pesar de haberse invocado el artº 12 de la CDN, el fallo consideró que no existía la obligación de oír al menor, bastando con la exploración psicológica para que el juez pudiera resolver⁵³.

Así mismo el TC desestimó la petición de un recurso de amparo presentado contra una sentencia de una Audiencia Provincial al considerar que se modificaban los efectos al cambiar el sistema de guarda. La Sala entendió en esta ocasión que la sentencia apreció como criterio el ISM justificando la guarda

⁵¹ Vid. STC (Sala Primera). Sentencia numero 75/2005, de 4 de abril de 2005.

⁵² Vid. STC (Sala Primera). Sentencia numero 176/2008, de 22 de diciembre de 2008.

⁵³ Vid. STC (Sala Segunda). Sentencia numero 163/2009, de 29 de junio de 2009.

y custodia compartida por la necesidad de garantizar el buen desarrollo personal y social del menor⁵⁴.

Jurisprudencia del Tribunal Supremo

Por su parte, la jurisprudencia del TS español no suele argumentar sus decisiones en base al CDN, si bien en los últimos años ha invocado el art. 3 de la de la citada Convención en temas de custodia compartida aludiendo a su transposición en la normativa nacional. Así por ejemplo el TS considera que el régimen de custodia compartida es el sistema normal y deseable que más protege el interés de los menores, de tal manera que su no aplicación vulnera la Carta Europea y la LO 1/1996 en lo que respecta al ISM⁵⁵.

La misma argumentación utiliza el TS al primar el interés del niño para la modificación del régimen de custodia, teniendo en cuenta la voluntad de una menor para llevar a cabo el cambio de sus necesidades, fundamentando la solución en las mismas normas invocadas en el caso anterior⁵⁶, o para fijar el régimen de visitas donde considera que debe primar el interés del menor ponderando, entre otros asuntos, la distancia de los domicilios de los progenitores, así como su edad tomando como base jurídica el art.º 9-3 de la CDN conjuntamente con la LO 1/1996 y los art.s 94 y 160 del Código civil⁵⁷.

El Tribunal Supremo también se hace eco de los derechos de los niños invocando el art. 3 y el art. 8-1 de la CDN como elementos esenciales para respetar el interés superior de los menores⁵⁸.

⁵⁴ Vid. STC (Sala Segunda). Sentencia numero 4/2001, de 15 de enero de 2001.

⁵⁵ Vid. STS (Sala Primera, de lo Civil). Sentencia numero 630/2018, de 13 de noviembre de 2018.

⁵⁶ Vid. STS (Sala Primera de lo Civil). Sentencia numero 654/2018, de 20 de noviembre de 2018.

⁵⁷ Vid. STS (Sala Primera de lo Civil). Sentencia numero 676/2017, de 15 de diciembre de 2017.

⁵⁸ Vid. STS (Sala Primera de lo Civil). Sentencia numero 553/2016, de 20 de septiembre de 2016. y STS (Sala Primera de lo Civil). Sentencia numero 711/2016, de 25 de noviembre de 2016.

En conclusión, los Tribunales se decantan cada vez más por reconocer como una “vulneración del ISM” el no haber tratado a este como sujeto de derechos sino como objeto de protección⁵⁹.

3.4 El ISM en el ordenamiento jurídico español y su evolución a través de doctrina y la jurisprudencia.

El reconocimiento del ISM en el ordenamiento jurídico español ocupa el más alto nivel al haberse adaptado la reglamentación española a los dictados establecidos en la legislación internacional. Según las argumentaciones de Mata Trujillo⁶⁰, en la predecesora legislación a la CE⁶¹, se concebía al menor no como sujeto de derechos, sino como un incapaz o inmaduro, contemplado desde y en la institución familiar, pudiendo calificarlo hoy en día como paternalista o protector.

La finalidad que se buscaba era adoptar respecto al menor las decisiones que se estimaran más oportunas en aras a garantizar su bienestar, reeducación y rehabilitación social. Hoy en día se puede afirmar que, el avance en la concepción de que el menor ha pasado de ser objeto de protección a sujeto de derechos, es ya reconocido en todos los ámbitos sociales y jurisprudenciales en el ámbito nacional.

En este sentido, la infancia goza de protección dentro de la Constitución española de 1978 con alcance general en el art. 20.4 CE al incorporar dentro del derecho al honor, la intimidad y la imagen, “la protección de la juventud y de la infancia”. De manera más específica el art. 39-4 CE ofrece protección a los menores como un principio rector de la política social y económica al indicar que

⁵⁹ Vid. STSJC Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Civil y Penal). Sentencia núm. 1/2012, de 5 de enero de 2012, que establece: “Como consecuencia del alargamiento indebido de sus funciones tutelares por parte de la Administración, se ha producido una vulneración del “interés superior del menor”, que no ha sido tratado como “sujeto” de derechos sino simplemente como “objeto” de protección”.

⁶⁰ Véase Trujillo Mata, M. (2011). El interés del menor en los instrumentos jurídicos. En *El interés del menor en los instrumentos jurídicos adoptados por la Unión Europea*, El Derecho, pp. 123.

⁶¹ Ver Decreto de 11 de junio de 1948, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre Tribunales Tutelares de Menores, BOE de 19 de julio de 1948, núm. 21; modificada por la LO 1/1996, de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, Boletín Oficial del Estado, de 15 de enero de 1996, núm. 15, que es una reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores.

“los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos” haciendo de este modo referencia a la incorporación de los Principios contenidos en las Declaraciones y Convenios que protegen a los menores.

En su párrafo segundo compromete a los poderes públicos en su tarea de asegurar una protección al menor más allá del deber asistencial que tienen los padres con respecto a sus hijos. En consecuencia, los niños deben gozar de una protección, no solo por parte de sus padres, sino también a través de los distintos mecanismos que establezcan los organismos públicos competentes en materia de asistencia y defensa del menor⁶².

La CE también lleva a cabo esta protección para los menores a través de sus progenitores estableciendo en su art. 27.3 CE el derecho de los padres “a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. Por último, el art. 48, establece que “los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”⁶³.

La norma fundamental ha sido desarrollada en la LO 1/1996 de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor de la LO 1/1996, si bien los cambios en la sociedad han suscitado la necesidad de modificar a la vez que modernizar el marco transversal en cuanto a las políticas de la infancia, lo que llevó a la modificación por la Ley 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la Infancia y a la adolescencia⁶⁴.

⁶² Rivero, M. T., en su art. *El acogimiento familiar en España. Especial consideración: el acogimiento preadoptivo*, indica que los organismos públicos deben proporcionar los mecanismos necesarios para la defensa y asistencia de los menores.

⁶³ Con alcance general también se pueden invocar los arts. 14, 15, 16, 17.1, 18.2 y 24 de la CE

⁶⁴ Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. BOE núm. 175, de 23 de julio de 2015. Del mismo modo, fue necesaria la modificación de otras normas relevantes en la protección de la infancia, tales como la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, Boletín Oficial del Estado, de 8 de enero de 2000, núm. 7; y los de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección Integral contra la Violencia de Género, Boletín Oficial del Estado, de 29 de diciembre de 2004, núm. 313. La ley 8/2021 de 2 de junio de 2021 por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, mantiene el término de la capacidad jurídica incluyendo en la misma la titularidad de los derechos, así como la legitimación para ejercerlos. Lejos de establecer la capacidad del individuo como limitación, establece medidas de apoyo a los derechos inherentes a la capacidad jurídica del individuo por el mero hecho de ser persona dentro de la igualdad.

Esta norma establece en su art. 2 que, a los efectos de la interpretación y aplicación en cada caso, se tendrán en cuenta cuatro criterios generales para proteger el ISM:

a) La protección del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo del menor y la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto materiales, físicas y educativas como emocionales y afectivas.

b) La consideración de los deseos, sentimientos y opiniones del menor, así como su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su interés superior.

c) La conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia. Se priorizará en este sentido, la permanencia en su familia de origen y se preservará el mantenimiento de sus relaciones familiares, siempre que sea posible y positivo para el menor. En caso de acordarse una medida de protección, se priorizará el acogimiento familiar frente al residencia. Cuando el menor hubiera sido separado de su núcleo familiar, se valorarán las posibilidades y conveniencia de su retorno, teniendo en cuenta la evolución de la familia desde que se adoptó la medida protectora y primando siempre el interés y las necesidades del menor sobre las de la familia.

d) La preservación de la identidad, cultura, religión, convicciones, orientación e identidad sexual o idioma del menor, así como la no discriminación del mismo por estas o cualesquiera otras condiciones, incluida la discapacidad, garantizando el desarrollo armónico de su personalidad.

Para la ponderación de estos criterios, se han de tener en cuenta una serie de elementos relacionados con la edad y madurez del menor, la necesidad de garantizar su igualdad y no discriminación por su especial vulnerabilidad, el irreversible transcurso del tiempo en su desarrollo, la necesidad de estabilidad de las soluciones que se adopten para promover la efectiva integración y desarrollo del menor en la sociedad, así como la preparación del tránsito a la edad adulta e independiente. Todos estos elementos serán considerados para respetar el derecho de los menores en aras del cumplimiento del Principio del ISM.

En este sentido, es sabido el carácter indefinido del concepto de ISM, si bien, ello no puede ser una excusa para desproveer de responsabilidad a los tribunales de familia de la resolución de los problemas prácticos que se les presenten en la resolución de casos que afecten a los menores. En este sentido el Prf. Ravetllat⁶⁵ considera que este Principio no puede ser interpretado de forma estática, sino que, por el contrario, debe entenderse de forma dinámica y flexible, de manera que se pueda perfilar caso por caso tomando como fundamento el *favor filii*.⁶⁶

Según este razonamiento, los sujetos que deben aplicar y poner en práctica este Principio son los progenitores como responsables de adoptar las decisiones que puedan afectar a sus hijos en atención al interés de estos, siendo deber del Estado como responsable subsidiario, brindar la asistencia necesaria en el desempeño de sus funciones.

No obstante, para los casos en los que puedan existir discrepancias en la toma de decisiones entre los progenitores y las Administración Pública, o bien desacuerdos tras la puesta en práctica de las resoluciones emanadas de un proceso contencioso, deberá ser el Principio del ISM el que debe ponderar el resultado. En este sentido, la jurisprudencia considera que los cambios de circunstancias no tienen que ser necesariamente sustanciales siendo suficiente que sean ciertos e instrumentalmente dirigidos al interés del menor⁶⁷.

3.5 La confluencia de principios que refuerzan el carácter protector del Principio del interés del menor

⁶⁵ Véase Ravellat, I. (2012). *Interés superior del niño: concepto y delimitación del término*. En *Infancia, Derechos y Educación*.: Educatio Siglo XXI, vol. 30, núm. 2, pp. 92.

⁶⁶ Ver en este sentido SAP Barcelona (Sección 12ª). Sentencia núm. 358/2016, de 18 de mayo de 2016. [...] ni las normas internacionales ni las propias han procurado una definición del interés superior del menor que no precise de una labor suplementaria de concreción e individualización caso por caso, configurándose dicho principio, como un verdadero concepto jurídico indeterminado, que la doctrina ha relacionado tradicionalmente bien con el desenvolvimiento libre e integral de la personalidad del menor y la supremacía de todo lo que le beneficie, mas allá de las preferencias personales de sus padres, tutores, guardadores o administraciones públicas, en orden a su desarrollo físico, ético y cultural; bien con su salud y su bienestar psíquico y su afectividad, junto a otros aspectos de tipo material; bien, simplemente, con la protección de sus derechos fundamentales.

⁶⁷ Vid. STS (Sala Primera de lo Civil). Sentencia núm. 211/2019, de 5 de abril de 2019 FJ 2 y STS (Sala Primera de lo Civil). Sentencia núm.34/2016, de 24 de mayo de 2016.

La normativa nacional e internacional, reconoce los intereses de la infancia y consagran el interés del menor como un principio garantista de los derechos de la infancia que se considera prioritario en su aplicación en cualquier procedimiento y respecto de cualquier medida a adoptar en relación con un menor acudiendo a diferentes principios que refuerzan su contenido.

Resulta relevante en este sentido la Exposición de Motivos de la LO 8/2015 que, siguiendo la recomendación recogida por el Comité de Derechos del Niño en su Observación n.º 14 del año 2013, concede al Principio del ISM un triple alcance. Por un lado, le otorga un alcance sustantivo en el sentido de que el menor tiene derecho a que, cuando se adopte una medida que le concierna, se han de evaluar cuales son los intereses que más le benefician y, en el caso de que haya otros intereses en presencia, ponderarlos en el momento de tomar una decisión.

También le ofrece un carácter interpretativo de manera que, si una disposición jurídica puede ser interpretada en más de una forma, se debe optar por la interpretación que mejor responda a los intereses del menor. Por último, se trata de una norma de procedimiento que permitirá proteger a los menores. En estas tres dimensiones, el ISM tiene una misma finalidad: asegurar el respeto completo y efectivo de todos los derechos del menor, así como su desarrollo integral.

En este sentido, el concepto del ISM se concibe en este sentido como un principio de orden público⁶⁸ que incide directamente tanto en la configuración de los principios del proceso civil como en los principios de derecho dispositivo.

Así mismo, la LO 8/2015 de 22 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, resulta fundamental la aplicación del art. 2-5, en el cual se establece que toda medida en el ISM deberá ser adoptada respetando las debidas garantías del proceso y, en particular los derechos del menor a ser informado, oído y escuchado, así como a participar en el proceso. También exige esta norma la participación de profesionales cualificados o

⁶⁸ De acuerdo con la legislación nacional ver art.s 14 130, 32 131 y 53 132 de la CE y 5 133 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Acceso: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-12666-consolidado.pdf>

expertos que han de contar con la formación suficiente para determinar las necesidades de los niños con discapacidad. En este sentido, y para aquellas decisiones especialmente relevantes que afecten al menor se contará con el informe colegiado de un grupo técnico y multidisciplinar especializado.

La ley también prevé la participación de progenitores, tutores o representantes legales del menor o incluso de un defensor judicial para los casos en los que hubiera conflicto o discrepancia de ellos y del Ministerio Fiscal en el proceso de defensa de sus intereses. Por último, se exige la motivación de los criterios utilizados en la decisión, siendo necesaria la posibilidad de interponer recursos que permitan revisar la decisión adoptada que no haya considerado el ISM como primordial.

En aras de la protección del menor la doctrina acepta tanto invocar el principio de la autonomía de la voluntad entendido en el sentido de llegar a acuerdos de carácter familiar previamente a acudir a la vía contenciosa, como la intervención del tribunal de oficio para adoptar las medidas que considere relevantes sin que hayan sido solicitadas por ninguno de los progenitores, si considera que son favorables para el menor y estén debidamente motivadas por el Juzgador en su resolución.

En este sentido el principio de rogación se aplica de forma relativa en estos procedimientos y ello solo cuando existan menores de edad que deban ser protegidos.

En este sentido, la facultad prevista en el art.º 91 del C.c. la tiene el juez cuando no se haya pedido ni adoptado ninguna medida, de modo que el art. 752.2 y 3 LEC establece que la conformidad de las partes sobre los hechos no vinculará al tribunal, ni éste podrá decidir la cuestión litigiosa basándose en la conformidad de las partes o en el silencio o respuestas evasivas sobre los hechos alegados por la parte contraria⁶⁹. En consecuencia, no puede alegarse la incongruencia cuando las partes no hayan formulado una petición que afecte al interés del

⁶⁹ Esto se aplicará también en la segunda instancia.

menor, que deberá ser decidida por el juez, en virtud de la naturaleza que tienen las normas aplicables en los procedimientos matrimoniales⁷⁰.

También hay que mencionar el principio de proporcionalidad que es inherente al ISM en tanto que permite comprobar que la medida aplicada por el Tribunal es ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.

En este sentido, la sentencia de la Audiencia Provincial de Tarragona de 26 de abril de 2018 ⁷¹ consideró que los supuestos en los que entren en conflicto el interés del menor y el de la familia, en especial, el de los padres biológicos, por mantenerlo en su compañía, interés que es asimismo digno de protección, conforme a la doctrina del TC, debe prevalecer el Principio de interés de los menores, siempre que la medida de separación adoptada supere un test de proporcionalidad, que integre un juicio sobre su idoneidad y necesidad, porque sea la más adecuada al fin pretendido y no existan otras medidas más moderadas o menos agresivas para la consecución de tal propósito con igual eficacia, así como un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, que permita comprobar que la medida aplicada es ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.

Se deduce de esta sentencia que el principio de proporcionalidad está ligado al principio de necesidad, de forma que la medida que se adopte respecto al menor no podrá restringir ni limitar más derechos de los que deben ser amparados, siendo éste un principio legal que tal como se ha mostrado, ejerce influencia en la doctrina científica y en la práctica de los tribunales.

4. Figuras jurídicas en el marco de la acogida de menores

⁷⁰ Vid. STS (Sala Primera de lo Civil). Sentencia núm. 304/2012, de 21 de mayo de 2012.

⁷¹ Vid. SAP Tarragona (Sección 1a). Sentencia núm. 187/2018, de 26 de abril de 2018

4.1 Introducción

En el contexto de la acogida de menores en España, diversas figuras jurídicas y estructuras legales regulan los procedimientos y las relaciones entre los menores, sus familias de origen y las familias de acogida, que se apoyan en un marco normativo específico que busca proteger y garantizar el bienestar de los niños y adolescentes que, por diversas razones, no pueden vivir con sus familias biológicas.

En este apartado se introduce el concepto de potestad y de riesgo y desamparo, y posteriormente se describen las medidas protectoras residenciales y familiares y las causas de su cese.

4.2 La potestad. Deberes y facultades de los progenitores

Se considera patria potestad al “conjunto de derechos y deberes que corresponden a los padres sobre la persona y el patrimonio de cada uno de sus hijos no emancipados, como medio de realizar la función natural que les incumbe de proteger y educar a la prole”⁷².

Así mismo, el Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española define la patria potestad como aquel "conjunto de deberes y derechos que conforme a la ley tienen los padres sobre sus hijos menores no emancipados", definición que recoge sustancialmente lo dispuesto en el art. 154 del C.C.⁷³.

Del mismo modo, tal y como se releja en el Capítulo II, art. 137 del CC, el ejercicio de la potestad es el que ejercen los progenitores sobre los hijos⁷⁴.

⁷² Véase Castan, J. M. (1960). La Patria Potestad. Madrid. Revista de Derecho Privado.

⁷³ Véase el art. 154 del CC, donde se indica que “Los hijos no emancipados están bajo la patria potestad de los progenitores. La patria potestad, como responsabilidad parental, se ejercerá siempre en interés de los hijos, de acuerdo con su personalidad, y con respeto a sus derechos, su integridad física y mental. Esta función comprende los siguientes deberes y facultades: 1.º. Velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral. 2.º. Representarlos y administrar sus bienes. Si los hijos tuvieren suficiente madurez deberán ser oídos siempre antes de adoptar decisiones que les afecten. Los progenitores podrán, en el ejercicio de su función, recabar el auxilio de la autoridad.

⁷⁴ Vid. Art. 137 del CC: 1. El padre y la madre ejercen conjuntamente la potestad sobre los hijos, o la ejerce uno de ellos con el consentimiento del otro. Sin embargo, cualquiera de los dos puede realizar los actos que, de acuerdo con el uso social o las circunstancias familiares, es normal que sean hechos por uno solo, o los actos que sean de necesidad urgente.

A partir de esta definición y de su desarrollo legislativo, a continuación, se va a analizar cuáles son los derechos y deberes de los progenitores y los hijos e hijas.

Se ha considerado la patria potestad como “una única institución cuyos titulares son los padres y nadie más que los padres”⁷⁵ y era difícil entrar a intervenir dentro de la esfera de esta institución, debía existir un delito de los padres o un abandono del menor para llegar a actuar. Es decir, prevalecía el derecho de los padres al de los hijos.

A partir de la regulación de los derechos del menor fue cuando los derechos paternales se empezaron a desplazar hacia los derechos de los hijos e hijas. En este sentido se pronuncia el artº 162.1 del CC:

Los padres que ostenten la patria potestad tienen la representación legal de sus hijos menores no emancipados. Se exceptúan: Los actos relativos a derechos de la personalidad u otros que el hijo, de acuerdo con las leyes y con sus condiciones de madurez, pueda realizar por sí mismo.

Por su parte, la sentencia de la Audiencia provincial de Pontevedra⁷⁶, profundiza un poco más en su contenido al establecer que:

...el cuidado, educación y formación de los hijos constituyen la principal, y probablemente más difícil, responsabilidad de los padres, sobre quienes recae la obligación moral y legal de hacer todo lo que esté a su alcance para establecer las bases que propicien el adecuado desarrollo de su personalidad, anteponiendo el interés de los menores sobre el suyo propio.

Y continúa afirmando que

...el correcto ejercicio de las funciones inherentes a la patria potestad por ambos progenitores es presupuesto indispensable para conseguir aquel objetivo y supone, de un lado, la voluntad de anteponer el interés del menor por encima del propio y las aptitudes para materializar tal objetivo, y, de otro lado, la existencia de un acuerdo entre los padres, implícito o explícito, sobre la manera de abordar las relaciones paternofiliales, al menos en lo esencial.

2. En los actos de administración ordinaria y con respecto a terceras personas de buena fe, se presume que el padre actúa con el consentimiento de la madre o la madre con el consentimiento del padre. En los actos de administración extraordinaria, es decir, aquellos que requieren la autorización judicial, de acuerdo con el art. 151, el padre y la madre deben actuar conjuntamente.

3. La potestad es ejercida exclusivamente por el padre o la madre en los casos de imposibilidad, ausencia o incapacidad del otro progenitor o por cualquier otra causa que impida este ejercicio.

⁷⁵ Vid. Zarraluqui, L. (2007). Derecho de familia y persona. Editorial Bosch. Barcelona.

⁷⁶ Vid. SAP Pontevedra. Sentencia núm. 345/2019, de 13 de junio.

Por lo tanto, el interés del menor ya prevalece sobre propio de los padres, pero ¿se cumple realmente la prevalencia de los derechos del menor sobre cualquier otro derecho?

Asimismo, el art. 156 del C.C. indica que la patria potestad se ejerce por ambos progenitores de manera conjunta, *“pero también podrá ejercerse por uno sólo con el consentimiento expreso o tácito del otro”*. En caso de desacuerdo, será el juez quien dictamine la asignación de la patria potestad, *“después de oír a ambos y al hijo si tuviera suficiente madurez y, en todo caso, si fuera mayor de doce años, atribuirá la facultad de decidir al padre o a la madre”*.

Tanto el C.C. como la Ley 9/1998, de 15 de julio, del Código de Familia⁷⁷, definen lo que es la patria potestad y la tutela, cuyas funciones son las de la potestad o patria potestad.

En el momento que un menor es desamparado las funciones de tutela las ostentará la Administración competente, y las funciones de guarda las tendrá quien conviva con el menor. Al mismo tiempo, los padres mantienen la potestad, pero se les suspende sus funciones. Es decir, para que ocurra la privación de la patria potestad deben darse ciertas circunstancias que afecten al menor de edad, o al mayor incapacitado.

En este sentido, para que se determine que esta medida es necesaria debe comprobarse que el comportamiento del progenitor afecta los intereses del tutelado. Algunas de las causas para privar a alguno de los padres de sus derechos sobre los hijos incluyen malos tratos al menor, muerte de un progenitor a manos del otro o haya habido intención de asesinarlo, desatención afectiva y las adicciones de alguno de los progenitores. Mediante sentencia judicial es posible la suspensión total o parcial de la patria potestad, teniendo siempre en cuenta que esta privación debe ser beneficiosa para el menor, y debe prevalecer su interés superior.

⁷⁷ Vid. Ley 9/1998, de 15 de julio, del Código de Familia. BOE núm. 198, de 19 de agosto de 1998. (derogada)

En el CC se desarrollan tanto las situaciones de desacuerdo, donde la autoridad judicial puede atribuir la potestad total o parcialmente a uno de los progenitores o distribuir las funciones⁷⁸; o por acuerdo entre progenitores mediante documento público en caso de acuerdo entre progenitores; y en el caso de vida separada de padre y madre⁷⁹ y las casuísticas específicas en caso de acuerdo (escritura pública) o desacuerdo (vía judicial).

Asimismo, el art. 143 del CC⁸⁰ establece que el padre y la madre han de cuidar de los hijos y tienen los deberes, en relación a los menores, de convivencia, alimentarlos en el sentido más amplio, de educarlos y de darles una formación integral.

4.2.1 Derechos y deberes de los progenitores

Los derechos de los progenitores son un conjunto de prerrogativas legales y sociales que reconocen a los padres y madres ciertas libertades y responsabilidades en relación con sus hijos e hijas. Estos derechos están diseñados para garantizar que los progenitores puedan desempeñar un papel significativo en la vida y el desarrollo de sus hijos, al tiempo que se equilibran con los derechos y necesidades de los propios menores. Algunos de los derechos de los progenitores más comunes incluyen:

- Derecho a la custodia: Los progenitores generalmente tienen el derecho a la custodia legal y física de sus hijos, lo que implica la autoridad para tomar decisiones importantes sobre su crianza y bienestar, así como el derecho a vivir con ellos y cuidar de ellos.
- Derecho a la visita: En casos de divorcio o separación, el progenitor no custodio a menudo tiene derecho a visitar y mantener una relación

⁷⁸ Vid. art. 138 CC: *El reconocimiento y demás actos jurídicos que determinen conforme a la ley una filiación matrimonial o no matrimonial podrán ser impugnados por vicio de consentimiento según lo dispuesto en el artículo 141. La impugnación de la paternidad por otras causas se atenderá a las normas contenidas en esta sección.*

⁷⁹ Vid. art. CC: *La madre o progenitor que conste como gestante podrá ejercitar la acción de impugnación de la filiación justificando la suposición del parto o no ser cierta la identidad del hijo.*

⁸⁰ Así lo indica el art. 143 del Código Civil: *Están obligados recíprocamente a darse alimentos en toda la extensión que señala el art. precedente: 1° Los cónyuges. 2° Los ascendientes y descendientes. Los hermanos sólo se deben los auxilios necesarios para la vida, cuando los necesiten por cualquier causa que no sea imputable al alimentista, y se extenderán en su caso a los que precisen para su educación.*

continúa con sus hijos, a menos que existan circunstancias que pongan en peligro el bienestar de los menores.

- Derecho a la toma de decisiones: Los progenitores tienen el derecho de tomar decisiones sobre cuestiones importantes relacionadas con la salud, educación y bienestar de sus hijos, como la elección de la escuela, la atención médica y otros aspectos relevantes.
- Derecho a la participación en la educación: Los progenitores tienen el derecho de estar informados y participar en la educación de sus hijos, colaborando con las escuelas y maestros para garantizar un entorno educativo adecuado.
- Derecho a la crianza libre de interferencias indebidas: Los progenitores tienen el derecho de criar a sus hijos de acuerdo con sus valores culturales, religiosos y personales, siempre y cuando no se ponga en riesgo el bienestar de la infancia.

En este sentido, es importante destacar que estos derechos de los progenitores pueden variar en función de las leyes y regulaciones específicas de cada jurisdicción y pueden ser restringidos o supervisados por las autoridades en casos de abuso, negligencia o situaciones que pongan en peligro a los menores. En última instancia, los derechos de los progenitores deben equilibrarse con el principio fundamental del ISM, que sitúa la protección y el bienestar de los niños y niñas como principio rector de todas las decisiones.

Deberes de los progenitores:

Los deberes de los progenitores hacia sus hijos e hijas son un componente fundamental en la crianza y el desarrollo de la infancia. Estos deberes abarcan un amplio espectro de responsabilidades que van desde la provisión de cuidado, protección, y apoyo emocional hasta la garantía de una educación adecuada y la promoción de un entorno seguro y saludable para su crecimiento.

Tienen la obligación legal y moral de velar por el bienestar de sus hijos e hijas, garantizando sus derechos, necesidades físicas, emocionales y educativas. En

este contexto, se espera que los progenitores actúen en el mejor interés de los niños y niñas, fomentando su desarrollo óptimo y su capacidad de convertirse en individuos autónomos y equilibrados. Estos deberes parentales son esenciales para el adecuado desarrollo de la infancia y son respaldados tanto por la legislación como por valores sociales que enfatizan la importancia de la crianza responsable y el cuidado de las generaciones futuras. A continuación, se enumeran los deberes de los progenitores:

- Deber de cuidarlos: Es el deber de darles lo que necesitan para el desarrollo intelectual y físico del niño o niña. Darles todo lo que necesitan debe entenderse dentro de las posibilidades de los poseedores de la potestad. En caso de separación, quien tiene la obligación de cuidarlos es aquel que tiene al menor con él. Ello no quiere decir que quien no ostente la patria potestad no tenga la obligación de cuidarlos, así se pronuncia el art. 110 de C.C. al establecer que: “el padre y la madre, aunque no ostenten la patria potestad, están obligados a velar por los hijos menores y a prestarles alimentos”.
- Deber de vigilarlos: En relación con el art. 1903 del CC, también tienen la obligación de vigilarlos, ya que los padres son responsables de los daños causados por los hijos que estén bajo su guarda⁸¹. De la misma manera, del párrafo segundo modificado por el art. 5 de la Ley 11/1981, de 13 de mayo se desprende que “los padres son responsables de los daños causados por los hijos que se encuentren bajo su guarda”.
- Deber de velar por su salud: Tal y como se deduce de la legislación internacional como interna, con la aprobación, entre otras, de la Resolución C-148/37 del Parlamento Europeo sobre la Carta Europea de los Niños Hospitalizados, de 16 de junio de 1986⁸². Esta carta recoge los principios relacionados con la enfermedad y hospitalización de los niños y niñas, independientemente de raza, sexo, religión o nacionalidad.

⁸¹ Vid. Art. 1903 CC: *La obligación que impone el artículo anterior es exigible no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder.*

⁸² Vid. Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 148 de 16 de junio de 1986. Pp. 37-39. Acceso: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1986:148:FULL&from=ES>

Con el tiempo, a pesar de que en sus orígenes estaba dirigida a proteger los derechos de los niños y niñas europeas, esta Carta se ha convertido en referente internacional para menores de cualquier parte del mundo. Así pues, se puede reclamar estos derechos allí donde se encuentre el menor.

Se debe recordar que la obligación de los padres de velar por su salud debe estar sometida al principio de *favor filii*, entendiendo este principio como esencial y básico que orienta la actuación judicial en aras de acordar las actuaciones más beneficiosas para los hijos y su protección integral, entendiéndose como superior a cualquier otro derecho⁸³.

- Deber de convivencia: es la obligación de residir con los menores, salvo que exista un motivo suficiente (crisis matrimonial, guarda administrativa u otros motivos temporales como pueden ser por causa de estudios o viajes), tal y como se establece en el Art. 143.2 de CFC⁸⁴.

En este sentido, entiendo que el recabar auxilio de las autoridades para el cumplimiento del derecho no es para ejercer un derecho de los padres sino la obligación de éstos a favor del menor en aplicación del principio del *favor filii* y el enfoque de la patria potestad como una responsabilidad de los que la ejercen.

- Deber de relacionarse con los hijos, tal y como se indica en el art. 135.1 del CFC⁸⁵, entendiéndose que el padre o la madre que no tenga la potestad tiene derecho a relacionarse con el hijo o la hija.

En el caso de que los padres vivan separados, produciéndose un cambio de domicilio del hijo que le aparte de su entorno habitual, el padre o la madre que ejerce la potestad necesita un consentimiento expreso o tácito

⁸³ En este sentido, el Tribunal Supremo indicó que prevalece la vida del menor a la voluntad de los padres, por ejemplo, en la Sentencia 950/1997, que dice que *es perfectamente legítimo y obligado ordenar que se efectúe el tratamiento al menor, aunque los padres hayan expresado su oposición. El derecho a la vida y a la salud del menor no puede ceder ante la afirmación de la libertad de conciencia u objeción de los padres.* Ver el texto completo de la [sentencia](#).

⁸⁴ Vid. Art 143.2 CFC: El padre y la madre, con motivo suficiente, pueden decidir que los hijos residan en un lugar distinto al domicilio familiar.

⁸⁵ Vid. Art 135.1 CFC: *El padre y la madre, aunque no tengan el ejercicio de la potestad, tienen el derecho de relacionarse personalmente con el hijo o hija, excepto cuando éste haya sido adoptado, o cuando la Ley o una resolución judicial lo dispongan de otro modo.*

del otro, salvo que la autoridad judicial disponga otra cosa, tal y como expresa el Art. 139.4 del CC⁸⁶:

- Deber de alimentarlos: este deber ha de considerarse en el sentido más amplio, siendo definido en el Art. 259 del CFC⁸⁷:

En este sentido, se establece que engloba todo lo indispensable para el mantenimiento de la vivienda, el vestido, la asistencia médica del alimentado, gastos de formación (tanto del menor como de mayor de edad cuando continúe sus estudios si no los ha acabado por causas no imputables a éste.

La cuantía de los alimentos dependerá de las necesidades del alimentado y de los medios económicos y las posibilidades de la persona o las personas obligadas a prestarlo, tal y como se define en el art. 267 del CFC⁸⁸.

El término necesidades puede abarcar distintos significados, aunque lo debemos poner en relación con el art. 133 del CFC⁸⁹, ya que las necesidades no son lo que el menor quisiera sino lo que necesite para el

⁸⁶ Vid. Art 139.4 CFC: *Salvo que la autoridad judicial lo disponga de otro modo, el padre o la madre que ejerce la potestad necesita el consentimiento expreso o tácito del otro para decidir el tipo de enseñanza, para variar el domicilio del hijo o hija menor de forma que lo aparte de su entorno habitual y para disponer su patrimonio más allá de lo necesario para atender a sus necesidades ordinarias. Se entiende tácitamente conferido el consentimiento una vez transcurrido el plazo de treinta días desde la notificación que se realice con la finalidad de obtenerlo sin que el padre o la madre que no ejerce la potestad no plantee el desacuerdo, conforme a lo establecido en el art. 138.*

⁸⁷ Vid. art. 259 CFC: *Se entiende por alimentos todo lo indispensable para el mantenimiento, la vivienda, el vestido y la asistencia médica del alimentista; así como los gastos para la formación si éste es menor, y para la continuación de la formación, una vez llegado a la mayoría de edad, si no la ha finalizado antes por causa que no le sea imputable. Asimismo, los alimentos incluyen los gastos funerarios.*

⁸⁸ Vid. art. 267 CFC: *1. La cuantía de los alimentos se determina en proporción a las necesidades del alimentista y a los medios económicos y posibilidades de la persona o personas obligadas a su prestación. Al ser determinados, las partes, de mutuo acuerdo, o la autoridad judicial pueden establecer las bases de su actualización anual de acuerdo con las variaciones del índice de precios al consumo o similar, sin perjuicio de que se establezcan otras bases complementarias de actualización. 2. La autoridad judicial, dadas las circunstancias del caso y por razones de equidad, puede moderar la obligación de alimentos en relación a una o más personas obligadas con el incremento proporcional de las obligaciones de las restantes. El juez o jueza puede disponer esta moderación tanto en el momento de establecer la cuantía como en el caso de que sobrevengan nuevas circunstancias. 3. Tanto el alimentista como las personas obligadas a prestar alimentos, según las circunstancias, pueden solicitar su aumento o reducción.*

⁸⁹ Vid. Art. 133 CFC, en referencia al ejercicio de la potestad del padre y de la madre: *1. La potestad constituye una función inexcusable y, en el marco del interés general de la familia, se ejerce personalmente siempre en beneficio de los hijos para facilitar el pleno desarrollo de su personalidad. 2. Antes de tomar decisiones que le afecten, el padre y la madre siempre han de informar y oír al hijo o hija de doce años o más y al de menos de doce si tiene suficiente conocimiento. 3. Las limitaciones a la capacidad de obrar de los hijos menores deben interpretarse de forma restrictiva.*

desarrollo de su personalidad, por lo que son los padres los que deberán discernir las necesidades del niño o niña.

- Deber de educarlos y darles una formación integral: este deber se debe poner en relación con el art. 27 de la CE⁹⁰, que establece en su punto uno y dos el derecho a la educación, debe ir destinada al desarrollo de la personalidad, uno de los pilares básicos del ejercicio de la patria potestad.

Asimismo, se establece la libertad de enseñanza, es decir, la posibilidad de elegir centro educativo a los que ejercen la patria potestad. Esa libertad está limitada en la propia personalidad del menor, como bien dice la Sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga de seis de junio de 2005⁹¹, refiriéndose al Art. 27 que “el derecho y la libertad de educación se trata de la conculcación de un derecho fundamental del hijo, no de un derecho de los padres o de los progenitores”.

Continuando con el art. 27.3, se establece el derecho a los padres a dar la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. Este es un derecho a dar, no a imponer. Es más, con la aprobación de la Ley 1/1996 de protección jurídica del menor⁹², se establece el derecho del menor a profesar una religión determinada contra el parecer de sus padres o progenitores, pero con el límite de la adscripción del menor a una secta de las llamadas destructivas.

En caso de vidas separadas, quien ejerce la potestad necesitará el consentimiento del otro cónyuge, tal y como establece el art. 139.4 del CFC⁹³, para decidir el tipo de enseñanza que recibirá el niño o niña:

⁹⁰ Vid. Art. 27 CE: 1. *Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.*

⁹¹ Vid. SAP de Málaga 548/2005 de 6 de junio de 2005. Acceso a la Sentencia completa https://madalen.files.wordpress.com/2008/03/audiencia_de_mc3a1laga.pdf

⁹² Vid. Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. BOE» núm. 15, de 17/01/1996. Acceso: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1996/BOE-A-1996-1069-consolidado.pdf>

⁹³ Vid. Art. 139.4 CFC, en referencia a la tipología de enseñanza: *Salvo que la autoridad judicial lo disponga de otro modo, el padre o la madre que ejerce la potestad necesita el consentimiento expreso o tácito del otro para decidir el tipo de enseñanza, para variar el domicilio del hijo o hija menor de forma que lo aparte de su entorno habitual y para disponer su patrimonio más allá de lo necesario para atender a sus necesidades ordinarias. Se entiende tácitamente conferido el consentimiento una vez transcurrido el plazo*

Como hemos podido comprobar hasta ahora, los progenitores tienen que ejercer unos deberes, pero éstos los deberá recibir y ejercitar el niño o niña; los padres deben convivir con el menor, pero para ello el menor debe estar con ellos; los progenitores deben darles una educación, pero el menor tiene derecho a recibirla, y por ello el art. 143.3 del CFC⁹⁴ establece que los padres puedan corregir a sus hijos, pero con pleno respeto a su dignidad y sin atentar a sus derechos.

4.2.2 Derechos y deberes de los hijos e hijas

Los derechos y deberes de los hijos e hijas son una cuestión de gran relevancia en el ámbito legal, y revisten una importancia crucial en la comprensión de las relaciones familiares y la protección de la infancia en la sociedad. Estos derechos y deberes se derivan de un marco normativo que reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, al tiempo que establece las obligaciones y responsabilidades que deben cumplir hacia sus progenitores y la sociedad en general.

Estos derechos incluyen aspectos fundamentales como el derecho a la vida, la igualdad, la no discriminación, la participación, el desarrollo integral, la educación, y la protección frente a la violencia y el abuso. Estos derechos están consagrados en tratados internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, así como en legislaciones nacionales que buscan garantizar el bienestar y el desarrollo de la infancia.

Por otro lado, los deberes de los hijos e hijas implican la obligación de respetar a sus progenitores, acatar las normas familiares y sociales, asumir responsabilidades adecuadas a su edad y desarrollo, y contribuir al ambiente familiar y comunitario de manera positiva. Estos deberes, en muchos casos,

de treinta días desde la notificación que se realice con la finalidad de obtenerlo sin que el padre o la madre que no ejerce la potestad no planteen el desacuerdo, conforme a lo establecido en el art. 138.

⁹⁴ Vid. Art. 143.3 CFC: *El padre y la madre pueden corregir a los hijos en potestad de forma proporcionada, razonable y moderada, con pleno respeto por su dignidad y sin imponerles nunca sanciones humillantes ni que atenten contra sus derechos. Al objeto, pueden solicitar excepcionalmente la asistencia e intervención de los poderes públicos.*

están vinculados a la idea del respeto mutuo y la colaboración en el seno de la familia.

La interacción entre los derechos y deberes de los hijos e hijas y los de los progenitores es un tema de constante debate y estudio en el ámbito académico, ya que equilibrar estas responsabilidades y derechos es esencial para el desarrollo saludable de los menores y el bienestar familiar. En este contexto, se exploran cuestiones relacionadas con la autonomía de los hijos, la toma de decisiones compartida en la familia y la promoción de valores y principios que fomenten una convivencia armoniosa y el pleno ejercicio de los derechos de todos los miembros de la familia.

En la acogida, respecto a los derechos de los niños y niñas acogidos en familia:

- Derecho a participar plenamente en la vida familiar del acogedor/a.
- Mantener relaciones personales con su familia de origen.
- Solicitar información o pedir, por sí mismo si tuviera suficiente madurez, el cese del acogimiento familiar.
- Ser oídos. (audiencia). Los/as menores de edad tienen derecho a ser oídos en la tramitación de los procedimientos de acogimiento.
- Recibir un trato individualizado. Apoyo educativo y psicoterapéutico.

Respecto a los deberes de los hijos e hijas, éstos tienen deberes en el ámbito personal cuando están bajo la patria potestad de los padres y son los que establece el Art. 144 del CFC: el deber de obedecer y el deber de respetarse mutuamente⁹⁵.

Analizando detenidamente el Art. 144, se puede entender que este deber no sólo se tiene cuando se está bajo la potestad del padre o la madre, sino toda la vida y mutuamente.

⁹⁵ Vid. Art. 144 CC: Los hijos, mientras están bajo la potestad del padre y de la madre, deben obedecerles, salvo que intenten imponerles conductas indignas o delictivas, y todos deben respetarse mutuamente.

4.3 Situaciones de riesgo y desamparo

Las situaciones de riesgo y desamparo en la infancia son cuestiones de profundo interés y preocupación en la sociedad contemporánea que ponen de manifiesto la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes en circunstancias que amenazan su bienestar, desarrollo y seguridad, así como la necesidad de su protección integral⁹⁶. Para comprender adecuadamente este tema, es esencial analizar tanto las causas como las consecuencias de tales situaciones, así como las respuestas que se han diseñado para abordarlas.

El riesgo y el desamparo de niños y niñas puede manifestarse de diversas maneras, y sus causas son igualmente variadas.

El desamparo a menudo se asocia con la falta de cuidado y supervisión adecuados por parte de los progenitores o tutores legales, lo que puede resultar en situaciones de abandono o negligencia extrema. Esto puede conllevar consecuencias graves para el desarrollo físico, emocional y psicológico de la infancia.

Por otro lado, las situaciones de riesgo pueden surgir debido a factores familiares, como la negligencia, el abuso, la violencia doméstica o la falta de recursos económicos para proporcionar un ambiente adecuado. También pueden estar relacionadas con factores comunitarios, como la falta de acceso a servicios de salud o educación de calidad, la exposición a entornos violentos o la presencia de sustancias adictivas en el hogar.

Las consecuencias de estas situaciones de riesgo y desamparo pueden ser perjudiciales y duraderas. Los niños, niñas y adolescentes expuestos a estas circunstancias tienen un mayor riesgo de experimentar problemas de salud mental, trastornos emocionales, dificultades en la educación y un mayor riesgo de involucrarse en conductas de riesgo, como el abuso de sustancias. Además,

⁹⁶ Benavente, P. (2011). Riesgo, desamparo y acogimiento de menores. Actuación de la Administración e intereses en juego. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 15-62.

estas situaciones pueden tener un impacto negativo en la capacidad de la infancia para establecer relaciones interpersonales saludables y alcanzar su máximo potencial en la vida.

Para abordar estas situaciones, la sociedad ha desarrollado sistemas de protección a la infancia y adolescencia, que incluyen la intervención de agencias gubernamentales, trabajadores sociales, psicólogos y profesionales de la salud entre otros especialistas⁹⁷. Estos sistemas buscan identificar a tiempo las situaciones de riesgo y desamparo, proporcionar el apoyo necesario a los niños y niñas y, en casos extremos, tomar medidas legales para garantizar su seguridad y bienestar, como la colocación en hogares de acogida o la adopción⁹⁸.

Son tres las causas que pueden dar lugar a que un menor sea declarado en desamparo⁹⁹ :

- La no existencia de una persona adulta que se ocupa de su guarda. Este hecho puede deberse al fallecimiento de la misma, a una declaración de ausencia, de incapacidad o la privación de la patria potestad de los padres sin que haya sido nombrado un/a tutor/a.
- El total incumplimiento de los deberes reflejados en las leyes de protección. Se refiere al caso en que los guardadores no velan por los/las menores de edad, desatienden su educación y no los alimentan ni cuidan; sin existir distinción entre las causas que lo hayan originado (enfermedad, infortunio, paro, consentimiento por los padres, etc.).
- El cumplimiento parcial o no adecuado de los deberes de protección. En este caso los padres sí se ocupan de algunas tareas de protección, pero dejan desatendidas otras, cumpliendo sus obligaciones de forma esporádica, generalmente.

4.3.1 Introducción. Concepto de riesgo y desamparo

Se considera situación de riesgo aquella en la que, a causa de circunstancias personales o familiares del menor, o por influencia del entorno, sea precisa la

⁹⁷ Martínez, Clara. (2007). Los sistemas de protección de menores en la España de las autonomías: (situación de riesgo y desamparo de menores. Acogimiento familiar y acogimiento residencial. Madrid, Dykinson, p. 17. La autora expresa que la asunción de las competencias en materia de protección de menores por parte de las Comunidades Autónomas y la diversidad legislativa entre ellas ha generado la existencia de una pluralidad de sistemas de protección de menores en España.

⁹⁸ De Palma, A. (2011). *El derecho de los menores a recibir protección: El papel de la familia y de las administraciones Públicas. La actuación de las administraciones Públicas en situaciones de riesgo, dificultad Social y desamparo de los menores*. Repositorio de la Universidad Autónoma de Madrid, 15, 2011 pp. 191-192

⁹⁹ Vid. Moreno J. *El desamparo de menores* (2005). Thomson-Aranzadi. pág. 37.

intervención de la Administración pública para evitar que el menor resulte perjudicado.

De acuerdo con la definición anterior, las situaciones de riesgo se caracterizan por la existencia de un perjuicio para el menor que no supone una gravedad suficiente para justificar su separación del núcleo familiar.

El desamparo es la situación de hecho voluntaria o involuntaria que se produce a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando estos quedan privados de la necesaria asistencia moral o material o se advierta peligro, físico o psíquico, para el menor.

Por tanto, la situación de desamparo no resulta de la ausencia de progenitores, sino que se relaciona con la falta de la necesaria asistencia moral y material de los menores debiendo por ello intervenir la entidad pública de la tutela del menor y la consiguiente suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria.

Para considerar que un menor se encuentra en situación de desamparo se habrán de examinar cuidadosamente las circunstancias específicas de cada caso concreto, atendiendo fundamentalmente al interés del menor, sin desconocer, la necesaria protección de la situación familiar al que pertenece el niño.

Son cuatro las cuestiones que, por el momento, distinguen las situaciones de riesgo de las situaciones de desamparo¹⁰⁰.

En primer lugar, las situaciones de riesgo no alcanzan la entidad, intensidad o persistencia suficiente como para aconsejar la separación del menor del núcleo familiar. En cambio, las situaciones de desamparo, al revestir una mayor gravedad, sí aconsejan tal separación. Por lo tanto, la consecuencia jurídica que se deriva es distinta, esto es, las medidas en orden a paliar el riesgo o el

¹⁰⁰ Allueva, L. *Situaciones de riesgo y desamparo en la protección de menores. A propósito de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia*. InDret, 4/2001, pp. 5-6.

desamparo serán diferentes, habida cuenta de que la necesidad de protección de partida tiene distinto alcance.

La segunda diferencia la hallamos en materia competencial. Las situaciones de riesgo son competencia de las Entidades públicas locales y las situaciones de desamparo son competencia de la DGAIA.

La tercera diferencia estriba en la formalización de la situación de riesgo o desamparo. En este sentido, mientras que la situación de riesgo y la toma de medidas de protección quedan determinadas de forma consensuada y sin la necesidad previa de un procedimiento formal, la existencia de una situación de desamparo y la determinación de ciertas medidas sí que precisan de un procedimiento formal previo y, además, su verificación es efectiva únicamente tras una resolución administrativa.

Por último, otra diferencia derivada directamente de la anterior la hallamos en sede de impugnación. En cuanto que, la declaración de una situación de riesgo, a diferencia de la declaración de una situación de desamparo, no puede ser impugnada por el mero hecho de que se trata de un acuerdo entre los progenitores o titulares de la tutela o de la guarda y la Administración.

4.3.2 El marco legislativo nacional del riesgo y el desamparo

La Ley 21/1987, de 11 de noviembre¹⁰¹, introdujo cambios sustanciales en materia de protección uniendo la situación de riesgo a la vez que se establecía la declaración de desamparo. A partir de este momento, las instituciones públicas estatales o autonómicas (dependiendo de quien tuviera las competencias en esta materia) serían competentes en la tutela de los menores desamparados y podrían aplicar la declaración de desamparo sin necesitar ninguna resolución judicial.

¹⁰¹ Vid. Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados art. del CC y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción. BOE» núm. 275, de 17 de noviembre de 1987. Acceso: <https://www.boe.es/boe/dias/1987/11/17/pdfs/A34158-34162.pdf>

Asimismo, la Ley 1/1996, de 15 de enero, antes citada, se preocupó de dotar al menor de un cierto *marco jurídico de protección*, otorgando un mayor reconocimiento al menor con más protagonismo jurídico. Según su Preámbulo, se introduce el concepto de “ser escuchado si tuviere suficiente juicio al menor, dotándolo de capacidad para ser “sujeto activo, participativo y creativo, con capacidad de modificar su propio medio personal y social, de búsqueda y satisfacción de necesidades y en la satisfacción de los demás”.

Se introdujeron los principios de actuación de la Administración en situaciones de desprotección del menor o desamparo, la distinción de situación de riesgo y situación de desamparo, la obligación de prestar auxilio o de comunicación del hecho acaecido, el basarse en todo caso en el ISM en todas las actuaciones y el principio judicial de agilidad e inmediatez en estos casos.

En esta misma Ley se hace referencia al concepto de desamparo, establecido en el art. 172.1 del CC¹⁰², en el que se considera situación de desamparo como consecuencia del inadecuado cumplimiento de la guarda de menores.

En este sentido, la Ley 26/2015, de 28 de julio¹⁰³, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, modificó el art. 18 sobre actuaciones en situación de desamparo, añadiendo a la definición realizada con anterioridad que “la situación de pobreza de los progenitores, tutores o guardadores no podrá ser tomada en cuenta para la valoración de la situación de desamparo”. Así, respecto a la situación de desamparo:

En particular se entenderá que existe situación de desamparo cuando se dé alguna o algunas de las siguientes circunstancias con la suficiente gravedad que, valoradas y ponderadas conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, supongan una amenaza para la integridad física o mental del menor:

a) El abandono del menor, bien porque falten las personas a las que por ley corresponde el ejercicio de la guarda, o bien porque éstas no quieran o no puedan ejercerla.

¹⁰² Vid. Art. 172.1 del CC, en el que se define la situación de desamparo como la que *se produce del hecho a causa del incumplimiento, o del imposible cumplimiento o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.*

¹⁰³ Vid. Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. BOE, núm. 180, de 29/07/2015. Acceso: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-8470-consolidado.pdf>

b) El transcurso del plazo de guarda voluntaria, bien cuando sus responsables legales se encuentren en condiciones de hacerse cargo de la guarda del menor y no quieran asumirla, o bien cuando, deseando asumirla, no estén en condiciones para hacerlo, salvo los casos excepcionales en los que la guarda voluntaria pueda ser prorrogada más allá del plazo de dos años.

c) El riesgo para la vida, salud e integridad física del menor. En particular cuando se produzcan malos tratos físicos graves, abusos sexuales o negligencia grave en el cumplimiento de las obligaciones alimentarias y de salud por parte de las personas de la unidad familiar o de terceros con consentimiento de aquellas; también cuando el menor sea identificado como víctima de trata de seres humanos y haya un conflicto de intereses con los progenitores, tutores y guardadores; o cuando exista un consumo reiterado de sustancias con potencial adictivo o la ejecución de otro tipo de conductas adictivas de manera reiterada por parte del menor con el conocimiento, consentimiento o la tolerancia de los progenitores, tutores o guardadores.

Se entiende que existe tal consentimiento o tolerancia cuando no se hayan realizado los esfuerzos necesarios para paliar estas conductas, como la solicitud de asesoramiento o el no haber colaborado suficientemente con el tratamiento, una vez conocidas las mismas. También se entiende que existe desamparo cuando se produzcan perjuicios graves al recién nacido causados por maltrato prenatal.

d) El riesgo para la salud mental del menor, su integridad moral y el desarrollo de su personalidad debido al maltrato psicológico continuado o a la falta de atención grave y crónica de sus necesidades afectivas o educativas por parte de progenitores, tutores o guardadores. Cuando esta falta de atención esté condicionada por un trastorno mental grave, por un consumo habitual de sustancias con potencial adictivo o por otras conductas adictivas habituales, se valorará como un indicador de desamparo la ausencia de tratamiento por parte de progenitores, tutores o guardadores o la falta de colaboración suficiente durante el mismo.

e) El incumplimiento o el imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de guarda como consecuencia del grave deterioro del entorno o de las condiciones de vida familiares, cuando den lugar a circunstancias o comportamientos que perjudiquen el desarrollo del menor o su salud mental.

f) La inducción a la mendicidad, delincuencia o prostitución, o cualquier otra explotación del menor de similar naturaleza o gravedad.

g) La ausencia de escolarización o falta de asistencia reiterada y no justificada adecuadamente al centro educativo y la permisividad continuada o la inducción al absentismo escolar durante las etapas de escolarización obligatoria.

h) Cualquier otra situación gravemente perjudicial para el menor que traiga causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de la patria potestad, la tutela o la

guarda, cuyas consecuencias no puedan ser evitadas mientras permanezca en su entorno de convivencia.

Los efectos inmediatos de la tutela por la entidad pública serán la suspensión de la patria potestad¹⁰⁴, privándolos por tanto de la guarda y custodia que sobre dichos menores pudiera corresponder a sus padres naturales o biológicos.

Únicamente se mantendrá como excepción los actos de gestión patrimonial que realizaren los padres o tutores en representación del menor y que fueren en todo caso beneficiosos para aquél.

Además de estas modificaciones, la Ley 26/2015 introduce otras modificaciones de la LOPJM. A continuación, se resumen algunas de las más importantes:

- Se recogen los deberes del menor y se les reconoce como titulares de derechos y deberes
- Se incluye en el Art. 11, dentro de los principios rectores de actuación de las Administraciones Públicas, la protección contra la violencia de género o ámbito familiar. En el art. 12 se amplía con la garantía del apoyo necesario a menores que se encuentren bajo guarda, tutela o patria potestad de una víctima de violencia de género o ámbito familiar, así como su atención especializada y recuperación.
- Por primera vez, el consumo habitual de sustancias adictivas por parte de los progenitores puede ser valorado como causa de desamparo.
- Se establece como dos años la duración máxima de la guarda de menores a solicitud de los progenitores.
- En el art. 21 se prioriza el acogimiento familiar frente al residencial (para menores de tres años no se acordará acogimiento residencial salvo en supuestos de imposibilidad acreditada).

¹⁰⁴ Vid. Art. 158.6 del CC, en el que se indica que *el Juez, de oficio o a instancia del propio hijo, de cualquier pariente o del Ministerio Fiscal, dictará... La suspensión cautelar en el ejercicio de la patria potestad y/o en el ejercicio de la guarda y custodia, la suspensión cautelar del régimen de visitas y comunicaciones establecidos en resolución judicial o convenio judicialmente aprobado y, en general, las demás disposiciones que considere oportunas, a fin de apartar al menor de un peligro o de evitarle perjuicios en su entorno familiar o frente a terceras personas. En caso de posible desamparo del menor, el Juzgado comunicará las medidas a la Entidad Pública. Todas estas medidas podrán adoptarse dentro de cualquier proceso judicial o penal o bien en un expediente de jurisdicción voluntaria, en que la autoridad judicial habrá de garantizar la audiencia de la persona menor de edad, pudiendo el Tribunal ser auxiliado por personas externas para garantizar que pueda ejercitarse este derecho por sí misma.*

- En el art. 22 bis se incluye, por primera vez, la obligación de las Administraciones Públicas, dos años antes de la mayoría de edad de los menores protegidos y de especial vulnerabilidad, de llevar a cabo programas de preparación para llevar una vida independiente.
- Se crea la figura de la *adopción abierta*, con lo que el/la adoptado/a, previa autorización judicial, tiene acceso a visitas y/o comunicaciones con su familia de origen, así como a su derecho de acceso a esta información.

4.3.3 Procedimiento de protección frente al riesgo y el desamparo

Tal como dispone el art. 172 del CC¹⁰⁵, tienen competencias de protección de los menores las entidades públicas que tengan atribuida dicha función en el respectivo territorio. Se le otorga automáticamente la tutela del menor en el momento que quede acreditada la situación de desamparo, realizando las acciones pertinentes para el ejercicio de su guarda. Dicha gestión se pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, y se comunicará a los padres, tutores o guardadores en el plazo de cuarenta y ocho horas como máximo. En esta comunicación se expondrán los motivos de la intervención y los efectos que pudiera conllevar.

Para desarrollar el procedimiento por el cual se declara la situación de desamparo, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia ha modificado el art. 172 del CC señalando lo siguiente:

La resolución administrativa que declare la situación de desamparo y las medidas adoptadas se notificará en legal forma a los progenitores, tutores o guardadores y al menor afectado si tuviere suficiente madurez y, en todo caso, si fuere mayor de doce años, de forma inmediata sin que sobrepase el plazo máximo de cuarenta y ocho horas. La información será clara, comprensible y en formato accesible, incluyendo las causas que dieron lugar a la intervención de la Administración y los efectos de la decisión

¹⁰⁵ Así lo indica el art. 172.1 del CC en referencia a la responsabilidad de las Administraciones Públicas respecto a la protección a la infancia: Cuando la Entidad Pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los menores constate que un menor se encuentra en situación de desamparo, tiene por ministerio de la ley la tutela del mismo y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda, poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal y, en su caso, del Juez que acordó la tutela ordinaria.

adoptada, y en el caso del menor, adaptada a su grado de madurez. Siempre que sea posible, y especialmente en el caso del menor, esta información se facilitará de forma presencial.

En este sentido, el nuevo art. 172 bis del CC viene ahora a concretar que en casos debidamente acreditados y de manera temporal, los progenitores podrán solicitar la guarda de sus hijos e hijas a la administración competente¹⁰⁶. Se establece que el tiempo máximo de guarda será por dos años, frente a la ausencia de límite de la situación anterior.

Este procedimiento sigue los dictados del art. 18 de la LO 1/1996, de Protección Jurídica del menor, que viene a manifestar que cuando la entidad pública competente considere que el menor se encuentra en situación de desamparo actuará en la forma prevista en los art. 172 y ss. del CC, asumiendo la tutela de aquél, adoptando las oportunas medidas de protección y poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Por su parte, el art. 222 del CC¹⁰⁷ indica que la tutela de los menores desamparados corresponde por ley a la entidad que tenga encomendadas estas funciones en su territorio. Ahora bien, como igualmente dispone el citado art., se procederá al nombramiento de tutor cuando existan personas que, por sus relaciones con el menor, puedan asumir la tutela con beneficio para éste.

Cuestión la anterior evidente, puesto que si en la determinación del mayor beneficio para el menor ("*favor filii*") pudieren existir personas del entorno de éste que fueren capaces de ejercer esta función tuitiva, lógico es que primen con anterioridad a una entidad pública, desposeída de cualquier vínculo afectivo que

¹⁰⁶ Así lo indica el art. 172 bis del CC: *Cuando los progenitores o tutores, por circunstancias graves y transitorias debidamente acreditadas, no puedan cuidar al menor, podrán solicitar de la Entidad Pública que ésta asuma su guarda durante el tiempo necesario, que no podrá sobrepasar dos años como plazo máximo de cuidado temporal del menor, salvo que el Interés Superior de la infancia aconseje, excepcionalmente, la prórroga de las medidas. Transcurrido el plazo o la prórroga, en su caso, el menor deberá regresar con sus progenitores o tutores o, si no se dan las circunstancias adecuadas para ello, ser declarado en situación legal de desamparo. La entrega voluntaria de la guarda se hará por escrito dejando constancia de que los progenitores o tutores han sido informados de las responsabilidades que siguen manteniendo respecto del menor, así como de la forma en que dicha guarda va a ejercerse por la Entidad Pública garantizándose, en particular a los menores con discapacidad, la continuidad de los apoyos especializados que vinieran recibiendo o la adopción de otros más adecuados a sus necesidades.*

¹⁰⁷ Vid. Art. 222 CC: *La tutela de los menores que se encuentren en situación de desamparo corresponderá por ministerio de la ley a la entidad pública a la que en el respectivo territorio esté encomendada la protección de menores.*

el menor podría encontrar con mayor facilidad en su ámbito familiar y que a la postre supusiera para este menor dificultad en su nueva situación tutelar¹⁰⁸.

Finalmente, a modo de conclusión, respecto al riesgo y desamparo:

- La situación de desamparo se produce por el incumplimiento o el imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección para la guarda de los menores.
- Toda persona que detecte una situación de riesgo o posible desamparo de un menor tendrá obligación de prestarle auxilio inmediato y comunicarlo a la autoridad.
- Cuando los progenitores o tutores, por circunstancias graves y transitorias acreditadas, no puedan cuidar del menor, podrán solicitar que la Entidad Pública asuma su guarda durante un plazo máximo de 2 años.
- Existirá desamparo cuando se haya producido: abandono del menor; transcurso del plazo de guarda voluntaria; riesgo para su vida, salud e integridad física; riesgo para su salud mental; incumplimiento o inadecuado ejercicio del deber de guarda; inducción a explotaciones; y ausencia de escolarización.

4.3.4 Aspectos legales en torno a la situación de riesgo y desamparo en el Derecho catalán

Respecto a Cataluña, *la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i oportunitats en la infància i l'adolescència*¹⁰⁹ (LDOIA, más conocida como la Ley de la Infancia), en su Título quinto, se ocupa básicamente del Sistema de Protección de menores y adolescentes en situación de riesgo y desamparo. En este Título se encuentran algunas de las novedades más importantes de esta regulación. En este sentido se distingue, por primera vez en Cataluña, entre dos Títulos que habilitan la intervención protectora de las Administraciones Públicas: el riesgo social y el desamparo.

¹⁰⁸ Vid. Art. 239.3 de la Ley 26/2015, de 28 de julio: Estarán legitimados para el ejercicio de las acciones de privación de patria potestad, remoción del tutor y para la solicitud de nombramiento de tutor de los menores en situación de desamparo, el Ministerio Fiscal, la Entidad Pública y los llamados al ejercicio de la tutela.

¹⁰⁹ Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. Acceso: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-10213-consolidado.pdf>

Antes de la aprobación de esta Ley todas las situaciones de desprotección acababan declarándose como situación de desamparo, no adaptándose la normativa a la realidad social. En la actualidad, la LDOIA dedica unos preceptos al tratamiento de las situaciones de riesgo –art.102 a 104 y a las situaciones de desamparo –art.105 a 150, siendo al Ley más completa de las dictadas en el *Parlament de Catalunya* en materia de infancia y adolescencia

Esta ley Tiene una parte de reconocimiento de derechos, una parte de promoción administrativa de políticas públicas (tanto preventivas como de atención una vez surgida la necesidad) y una parte de protección civil, completada por la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del C.C. de Catalunya¹¹⁰, relativo a la persona y la familia.

Así pues, comprende los ámbitos que anteriormente habían sido abordados por anteriores leyes, como la *Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desamparats i de l'adopció* (LPMDA)¹¹¹, en relación a la protección civil de menores desamparados; por la *Llei 8/1995, de 27 de juliol, d'atenció i protecció dels menors i els adolescents* (LAPIA) *i de modificació de la Llei 37/1991*¹¹², sobre el reconocimiento de derechos políticas públicas y del régimen administrativo sancionador y por la Ley 8/2002 sobre la prevención de la delincuencia y atención a adolescentes con conductas de alto riesgo¹¹³.

A continuación, se definen diferentes aspectos legales en torno a la situación de riesgo y, enfatizando en la situación de desamparo de la infancia y la adolescencia en el marco de la legislación catalana:

a) Situaciones de riesgo

¹¹⁰ Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Catalunya, relativo a la persona y la familia. DOGC núm. 5686, de 05/08/2010, BOE núm. 203, de 21/08/2010. Acceso: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-13312-consolidado.pdf>

¹¹¹ Ley 8/2002, de 27 de mayo, de modificación de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, y de regulación de la atención especial a los adolescentes con conductas de alto riesgo social. BOE-A-2002-11906. Acceso: <https://www.boe.es/boe/dias/2002/06/19/pdfs/A22280-22284.pdf>

¹¹² Ley 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de los niños y los adolescentes y de modificación de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción. BOE-A-1995-20286. Acceso: <https://www.boe.es/boe/dias/1995/08/30/pdfs/A26613-26625.pdf>

¹¹³ Ley 8/2002, 27 de mayo, de modificación de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre.

En su art. 102¹¹⁴, la LDOIA define qué se entiende por situación de riesgo y esta definición viene acompañada por una lista abierta de supuestos que constituyen situaciones de riesgo a efectos legales. Se observa que en algunos casos el supuesto de hecho implica un juicio de imputación (letras a, c y e) mientras que, en otros, en cambio, no se exige que las circunstancias de riesgo se imputen a los padres o guardadores (letras b y d). Asimismo, la situación de riesgo puede conectarse a la concurrencia de conductas de los progenitores que tienen repercusiones negativas hacia los hijos (letra f y g).

De acuerdo con la LDOIA, la existencia de una situación de riesgo no determina el inicio de un procedimiento formal que culmina con la declaración de tal situación¹¹⁵, sino que pone en funcionamiento la actuación de los servicios sociales básicos, o en su caso, de los servicios sociales especializados –siempre a nivel local-. Los servicios sociales deberán valorar la eventual situación de riesgo y tomarán las medidas y recursos de atención social y educativa adecuados con el objetivo de disminuir o eliminar la situación de riesgo, a ser posible, con la colaboración de los progenitores o de los titulares de la tutela o de la guarda.

Las medidas de atención social y educativa que pueden establecerse tras valorarse la situación de riesgo están fijadas, a modo de lista abierta, en el art.

¹¹⁴ En este sentido, el art. 102 de la LDOIA define los supuestos de situación de riesgo: *Así, son supuestos de situación de riesgo: la falta de atención física o psíquica del menor que comporte un perjuicio leve para su salud física o emocional (letra a); la dificultad para dispensar la atención física y psíquica adecuada al menor (letra b); el uso del castigo físico o emocional sobre el menor que, sin ser grave, perjudique su desarrollo (letra c); las carencias que no puedan ser compensadas ni impulsadas en el ámbito familiar que puedan comportar la marginación, la inadaptación o el desamparo del menor (letra d); la falta de escolarización en edad obligatoria, el absentismo o el abandono escolar (letra e); el conflicto abierto y crónico entre los progenitores, cuando anteponen sus necesidades a las del menor (letra f); la incapacidad o imposibilidad de controlar la conducta del menor que provoque un peligro evidente de causar un daño o de perjudicar terceras personas (letra g); las prácticas discriminatorias contra las niñas, que comporten un perjuicio para su bienestar y su salud mental y física, incluyendo el riesgo de sufrir ablación o mutilación genital femenina y violencia (letra h) y cualquier otra circunstancia que pueda derivar en el desamparo del menor (letra i).*

¹¹⁵ Vid. Preámbulo LDOIA: *La intervención en las situaciones de riesgo no finaliza con una declaración formal de riesgo, sino que únicamente puede hacerlo de forma convencional. La Ley parte de toda la actuación de los servicios sociales que se dirige a valorar y proponer las medidas que permitan disminuir o eliminar la situación de riesgo, mediante la colaboración de los progenitores. Se opta por poner el acento en el trabajo y la bondad de las medidas que hay que proponer, y se deja la ejecución forzosa derivada de un acto unilateral de la Administración para las situaciones más graves que deben comportar el desamparo.*

104 LDOIA¹¹⁶. Estas medidas son de carácter asistencial y educativo y pueden dirigirse tanto a los menores como a sus familias.

Por un lado, entre las medidas dirigidas a los menores pueden destacarse, a modo de ejemplo, el acompañamiento del menor al centro educativo y el soporte psicológico al mismo; la atención sanitaria; los programas formativos para los adolescentes que han abandonado el sistema escolar (letras c, f y g), entre otras. Y, por otro lado, por lo que se refiere a las medidas dirigidas a las familias, cabe destacar la orientación, asesoramiento y ayuda a la familia, así como las actuaciones de contenido técnico, económico o material con el ánimo de mejorar el entorno familiar; la intervención familiar mediante el establecimiento de programas socioeducativos; la ayuda a domicilio; la asistencia personal para los progenitores (letras a, b, d y h), entre otras.

Por otro lado, cualquier medida que se adopte, y a diferencia de las medidas que, como veremos, se adoptaran en los casos de situación de desamparo, prevé que los menores sigan viviendo en el núcleo familiar, bajo estricta vigilancia competencia de las Entidades públicas locales. En la medida en que esta se adopta de forma consensuada y fruto de la colaboración de los progenitores o de los titulares de la tutela o de la guarda con la Administración, no se establece ningún procedimiento para su impugnación administrativa o judicial. La colaboración por parte de los titulares de la patria potestad sería lo más adecuado, así como que cumplieran con el acuerdo, pues de no ser así, la LDOIA prevé la incoación del procedimiento de desamparo.

¹¹⁶ Vid. art. 104 LDOIA: *Las medidas que pueden establecerse una vez valorada la situación de riesgo son las siguientes: a) La orientación, el asesoramiento y la ayuda a la familia. La ayuda a la familia incluye las actuaciones de contenido técnico, económico o material dirigidas a mejorar el entorno familiar y a hacer posible la permanencia del niño o el adolescente en el mismo. b) La intervención familiar mediante el establecimiento de programas socioeducativos para los progenitores, tutores o guardadores con la finalidad de que alcancen capacidades y estrategias alternativas para el cuidado y la educación de sus hijos o del niño o el adolescente tutelado. c) El acompañamiento del niño o el adolescente a los centros educativos o a otras actividades, y el apoyo psicológico o las ayudas al estudio. d) La ayuda a domicilio. e) La atención en centro abierto y otros servicios socioeducativos. f) La atención sanitaria, que incluya la intervención psicoterapéutica o el tratamiento familiar, tanto para los progenitores o los titulares de la tutela o de la guarda, como para el niño o el adolescente. g) Los programas formativos para adolescentes que han abandonado el sistema escolar. h) La asistencia personal para los progenitores, tutores y guardadores con diversidad funcional que les permita asumir sus obligaciones de atención y cuidado de los niños y los adolescentes. i) La asistencia personal para los niños y los adolescentes con diversidad funcional que les permita superar la situación de riesgo. j) Cualquiera otra medida de carácter social y educativo que contribuya a la desaparición de la situación de riesgo.*

Aunque la Ley no dice nada al respecto, se presupone que los padres o el propio niño o niña pueden pedir el cese de las medidas y la Administración deberá atender tal solicitud si la situación de riesgo ha desaparecido.

b) Situaciones de desamparo

El legislador catalán, en virtud de la competencia que ostenta Cataluña en materia de protección de la infancia en situación de riesgo y desamparo, ejemplifica mediante una lista abierta las situaciones que se consideran constitutivas de desamparo en el art. 105.2 de la LDOIA¹¹⁷.

Se observa que, de forma parecida a las situaciones de riesgo, la situación de desamparo no se deriva necesariamente de una conducta imputable a los padres o guardadores del menor (por ejemplo, letra y o letra e).

En Cataluña, desde *el Departament de Benestar Social i Família* se articulan varios servicios para prevenir las situaciones de riesgo y proteger los niños y adolescentes mediante varios procedimientos.

Los servicios sociales se estructuran en un sistema de protección que configura los servicios sociales de base que forman parte los EBASP y los servicios sociales especializados que conforma el EAIA.

Por otro lado, en cuanto al EBASP, se encarga del seguimiento e intervención de las situaciones de riesgo leve o moderado. Si mediante las intervenciones el caso no mejora, o bien es una situación de riesgo elevado, se deriva el caso al

¹¹⁷ Vid. art. 105.2 LDOIA: *Así, son supuestos de desamparo: el abandono (letra a); los maltratos físicos o psíquicos, los abusos sexuales, la explotación o situaciones de análoga natura (letra b); el maltrato prenatal (letra c); el ejercicio inadecuado de las funciones de guarda que comporte un peligro grave para el menor (letra d); el trastorno, la alteración psíquica o la drogodependencia de los progenitores o titulares de la tutela o guarda que repercuta gravemente en el desarrollo del menor (letra e); el suministro al menor de drogas, estupefacientes o cualquier otra sustancia psicotrópica o tóxica (letra f); la inducción a la mendicidad, la delincuencia o la prostitución, o el ejercicio de estas actividades por parte de las personas encargadas de la guarda (letra g); la desatención física, psíquica o emocional grave y crónica (letra h); la violencia machista o la existencia de circunstancias en el entorno socio familiar que perjudiquen gravemente el desarrollo del menor (letra y); la obstaculización por parte de los progenitores o titulares de la tutela o guarda de las actuaciones de investigación o comprobación, o su falta de colaboración, cuando este comportamiento pose en peligro la seguridad del menor, así como la negativa de estos a participar en la ejecución de las medidas adoptadas en situaciones de riesgo si esto comporta la persistencia, la cronificación o el agravio de las mismas (letra j); las situaciones de riesgo que por su número, evolución, persistencia o agravio determinen la privación del menor de los elementos básicos para el despliegue integral de su personalidad (letra k) y cualquier otra situación de desatención o negligencia que atente contra la integridad física o psíquica del menor, o la existencia objetiva otros factores que imposibiliten su desarrollo integral (letra l).*

EAIA. Este valora la situación y decide si es una situación de desamparo, o bien la situación de riesgo que puede mejorar. Si la situación de riesgo puede mejorar se establece un compromiso socioeducativo con la familia con una duración máxima de un año. Si la situación no mejora se declara una situación de desamparo y se separa el niño del núcleo familiar.

Por lo tanto, el elemento esencial para decidir si es una situación de riesgo o desamparo es la necesidad o no de separación del niño y/o el adolescente del núcleo familiar. Esta separación no siempre vendrá dada por la gravedad de la situación o maltrato, sino de la valoración conjunta con los factores de riesgo y de protección.

Ciertamente, la DGAIA es el organismo que se encarga en Cataluña de resolver administrativamente la suspensión provisional de los derechos inherentes a los padres, de asumir las funciones tutelares de los niños y aplicar una medida de protección. Por este motivo, la Generalitat de Cataluña asume la tutela y guarda de los niños de forma provisional y separa al niño del núcleo familiar, y se le aplica una medida de protección. Hay que destacar, que de forma paralela la EAIA lleva a cabo un trabajo intensivo con la familia para que el menor pueda volver el más bien posible a su entorno familiar.

A diferencia de las situaciones de riesgo, la existencia de una situación de desamparo determina el inicio de un procedimiento formal que culmina con la declaración administrativa de esta situación puesto que el hecho del desamparo, por sí solo, no configura la situación de desamparo, sino que, para su verificación efectiva, es necesario que sea declarada mediante una resolución administrativa.

En este sentido, la LDOIA considera que pueden considerarse desamparados los menores que se encuentran en la situación de hecho que no tienen los elementos básicos para el despliegue integral de la personalidad¹¹⁸. De hecho, ya en el preámbulo, se remarca que la definición de desamparo se lleva a cabo

¹¹⁸ Vid. art. 105.1 LDOIA: Se consideran desamparados los niños o los adolescentes que se encuentran en una situación de hecho en la que les faltan los elementos básicos para el desarrollo integral de la personalidad, siempre que para su protección efectiva sea necesario aplicar una medida que implique la separación del núcleo familiar

con criterios objetivos, considerándola una situación de hecho, donde faltan los elementos básicos para el despliegue integral de la personalidad del menor.

En consecuencia, el hecho que el desamparo presuponga una situación de hecho de carencia de ciertas condiciones básicas necesarias para el despliegue del menor implica que no pueda apreciarse el desamparo si éste se encuentra atendido, aunque no lo esté por sus padres o guardadores legales. Así, si el menor está atendido por alguna persona que ejerce la guarda de hecho, no hay que declararlo en desamparo necesariamente.

c) Declaración de desamparo

La LDOIA define al menor desamparado en su Preámbulo¹¹⁹, así como las diferentes situaciones consideradas como desamparo (citados anteriormente), donde el menor no puede disponer de los elementos necesarios para su desarrollo integral.

El procedimiento de desamparo está regulado en los art. 106 a 108 LDOIA. Esta Ley, en línea con la legislación precedente, mantiene el protagonismo de *la DGAIA* en la protección de menores, atribuyéndole funciones resolutorias, tanto en relación con la declaración de desamparo (art. 106 LDOIA¹²⁰) como respecto

¹¹⁹ Define a un menor desamparado como *aquel que se encuentra en una situación en que le faltan los elementos básicos para su desarrollo integral de la personalidad, siempre que para su protección efectiva haya que aplicar una medida que implique la separación del núcleo familiar.*

¹²⁰ En este sentido el art. 106 de la LDOIA define el procedimiento de desamparo: *1. En el momento en que se tiene conocimiento de que uno niño o adolescente puede encontrarse en situación de desamparo, el departamento competente en materia de protección de los menores desamparados debe incoar el expediente de desamparo. Antes del acuerdo de iniciación, el órgano competente puede abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. 2. La incoación debe notificarse a los progenitores o a los titulares de la tutela o de la guarda del niño o el adolescente, y se les debe informar del derecho que tienen de comparecer en el procedimiento, aportar informes u otros elementos de prueba, o efectuar las alegaciones que consideren procedentes. 3. Para la resolución del procedimiento los equipos técnicos competentes deben evacuar un informe con carácter preceptivo. A tales efectos, tienen el carácter de equipos técnicos los servicios especializados de atención a los niños y a los adolescentes, y los otros que se determinen reglamentariamente. 4. Los equipos técnicos, en su intervención durante el proceso de estudio y evaluación, deben escuchar al adolescente, y al niño si tiene suficiente conocimiento, así como a las personas que tengan la potestad parental, tutelar o la guarda, siempre que sea posible. A tales efectos, los progenitores o los titulares de la tutela o de la guarda están obligados a comparecer en la sede administrativa en la que se les convoque. 5. Una vez se haya elaborado el informe propuesta por parte de los equipos técnicos y se hayan practicado el resto de actuaciones acordadas, en su caso, de oficio o a instancia de parte, debe darse audiencia y vista del expediente en un plazo de diez días a los progenitores, o a los titulares de la tutela o de la guarda, teniendo mucho cuidado de que no accedan a documentos o a datos que afecten a la intimidad de las personas o sean reservados o confidenciales. 6. El procedimiento finaliza por resolución motivada que declara la situación de desamparo o, en caso contrario, ordena el archivo del expediente. La Administración tiene la obligación de dictar la resolución en el plazo de un año a contar desde la incoación del expediente. Transcurrido este plazo sin que se haya dictado la resolución, el procedimiento se entiende*

la adopción de las medidas de protección –ya sean medidas cautelares (art. 110 LDOIA) o medidas posteriores en la declaración (art. 121 LDOIA)

Sin embargo, la LDOIA lo presenta como un auténtico procedimiento administrativo, a la luz de los principios y disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (RJAPPAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero¹²¹.

En este sentido, se prevé que la incoación sea notificada a los progenitores o titulares de la tutela o de la guarda del menor y que se les informe de su derecho a comparecer en el procedimiento, aportar informes u otros elementos de prueba, o efectuar las alegaciones que consideren pertinentes (art. 106.2 LDOIA). Así mismo, se da un papel relevante a los equipos técnicos competentes durante el procedimiento de desamparo en la medida que se encargan de la elaboración de un informe preceptivo (art. 106.3 LDOIA).

Después de la elaboración del informe propuesta, se tiene que dar audiencia y vista del expediente a los progenitores o a los titulares de la tutela o guarda durante un periodo de diez días (art. 106.5 LDOIA), y transcurrido este periodo, se da por finalizado el procedimiento mediante una resolución motivada declarativa de la situación de desamparo o, caso contrario, ordenando el archivo del expediente. Para resolver el expediente, la Administración cuenta con un año desde su incoación. Si no lo hace, se entiende caducado el procedimiento, sin perjuicio de su nueva incoación (art. 106.6 LDOIA).

Así pues, la LDOIA opta por un control judicial a posteriori de la intervención administrativa, sin perjuicio de la vigilancia que le incumbe al Ministerio Fiscal, a quien tiene que serle comunicada la declaración de desamparo, así como la adopción de medidas de protección por ministerio de la ley (art. 108 LDOIA). El

caducado, sin perjuicio de su nueva incoación, si procede. En caso de que, a pesar de no ser procedente la declaración de desamparo, se constate una situación de riesgo, el expediente debe derivarse a los servicios sociales especializados o a los servicios sociales básicos para que procedan de acuerdo con lo previsto para las situaciones de riesgo.

¹²¹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 285, de 27/11/1992, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Acceso: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-847-consolidado.pdf>

organismo competente puede dictar, sin más trámites, la resolución si los progenitores o los titulares de la tutela o la guarda manifiestan la conformidad con la declaración, una vez escuchado el menor. En este sentido, la DGAIA pueda hacer resoluciones de desamparo y retirar la tutela de un menor sin intervención judicial porque teóricamente es la única forma de acelerar un proceso que debería ser rápido.

d) Resolución de desamparo

Las personas o instituciones cercanas al menor son las que mejor pueden detectar las situaciones de necesidad de una actuación para proteger a éste. Estas personas o instituciones podrían ser los familiares, vecinos, profesionales de los centros escolares, los equipos de atención psicopedagógica, monitores de entidades infantiles y juveniles profesionales de centros hospitalarios, Centros de Atención Primaria (CAP), cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, profesionales que atienden el teléfono de la infancia o los EBASP, entre otros.

Una vez detectado que pueda existir una necesidad de actuación, se realizará una primera evaluación por los EBASP, que derivará sus conclusiones a los EAIA (equipos constituidos por psicólogos, pedagogos, asistentes sociales y educadores sociales), quienes intervendrán en el núcleo familiar para valorar la situación socio-familiar. En caso de urgencia se podrá separar inmediatamente al menor de su entorno familiar.

Una vez realizado el informe por los EAIA, realizarán una propuesta a la DGAIA¹²², que observará la necesidad de realizar actuaciones de prevención y ayuda social en la propia familia, mediante un seguimiento conjunto con las EBASP (sin declaración de desamparo) o proponer de manera expresa la declaración de desamparo.

¹²² Art. 106.5 LDOIA: *Una vez se haya elaborado el informe propuesta por parte de los equipos técnicos y se hayan practicado el resto de actuaciones acordadas, en su caso, de oficio o a instancia de parte, debe darse audiencia y vista del expediente en un plazo de diez días a los progenitores, o a los titulares de la tutela o de la guarda, teniendo mucho cuidado de que no accedan a documentos o a datos que afecten a la intimidad de las personas o sean reservados o confidenciales.*

Si la DGAIA, a raíz del informe realizado por los EAIA, detecta que el menor se encuentra en una situación de desamparo, debe comunicarlo al Ministerio Fiscal en resolución motivada por el director general de la DGAIA¹²³.

Dicha resolución, ya sea por el procedimiento ordinario o por el simplificado, tendrá que ser comunicada al Ministerio Fiscal en el plazo de dos días, así como a los progenitores o titulares de la tutela o guarda y al adolescente. Esta tiene eficacia inmediata, pero puede ser naturalmente objeto de control judicial. La oposición tendrá que formularse en el plazo de tres meses a contar de la notificación de la resolución que se impugna¹²⁴ ante la jurisdicción civil. En el caso en que quién impugne sea el adolescente, la impugnación requerirá que previamente la autoridad judicial haya nombrado un defensor judicial¹²⁵.

A partir de la declaración de desamparo, se producen unos determinados efectos o consecuencias con el fin de paliar la carencia de atención que sufre el menor desamparado y de posibilitar su desarrollo integral. Así, la declaración de desamparo comporta la asunción inmediata y automática de las funciones tutelares sobre el menor por parte de la Entidad pública. Esta asunción implica, mientras dura, la suspensión de la potestad parental o de la tutela ordinaria y de los derechos que se deriven, estando legitimada la Entidad pública para privar a los padres, siempre que esté justificado, de la potestad o para remover al tutor de su condición.

Finalmente, declarado el desamparo, la Entidad pública autonómica adoptará las medidas de protección que considere más adecuadas por el interés del menor.

¹²³ Art. 106.6 LDOIA: *El procedimiento finaliza por resolución motivada que declara la situación de desamparo o, en caso contrario, ordena el archivo del expediente. La Administración tiene la obligación de dictar la resolución en el plazo de un año a contar desde la incoación del expediente. Transcurrido este plazo sin que se haya dictado la resolución, el procedimiento se entiende caducado, sin perjuicio de su nueva incoación, si procede. En caso de que, a pesar de no ser procedente la declaración de desamparo, se constate una situación de riesgo, el expediente debe derivarse a los servicios sociales especializados o a los servicios sociales básicos para que procedan de acuerdo con lo previsto para las situaciones de riesgo.*

¹²⁴ Art. 113.1 LDOIA en referencia al recurso: *La declaración de desamparo, sin perjuicio de su eficacia inmediata, es impugnabile en los términos establecidos por la Ley de enjuiciamiento civil ante la jurisdicción civil sin necesidad de reclamación previa por vía administrativa en el plazo de tres meses a contar desde la notificación de la resolución que se impugna.*

¹²⁵ Art. 113.2 LDOIA: *La impugnación por parte del adolescente requiere que previamente la autoridad judicial haya nombrado un defensor o defensora judicial. A tales efectos, cuando una vez notificada la resolución, el adolescente manifieste, dentro de plazo, la disconformidad y la voluntad de impugnar, el órgano competente que ha asumido la tutela debe promover su nombramiento judicial.*

El art. 120.1 de la LDOIA contiene las medidas que pueden ser adoptadas¹²⁶. Se trata, una vez más, de una lista abierta, puesto que la Entidad pública puede acordar “cualquier otra medida de tipo asistencial, educativo o terapéutico aconsejable, de acuerdo con las circunstancias del menor”. Sin embargo, la medida de protección por excelencia en casos de desamparo es la acogida, y preferentemente la acogida familiar¹²⁷.

4.3.5 Desarrollo legislativo de la acogida en las Comunidades Autónomas

Los principios rectores y de actuación en relación al acogimiento familiar en todas y cada una de las CCAA están basados en los principios que recoge la legislación estatal. Los respectivos marcos legislativos autonómicos los reproducen literal o conceptualmente.

Ahora bien, el nivel de desarrollo de la legislación es dispar en las diferentes CCAA. En algunas CCAA existe legislación específica sobre el Acogimiento y en otras se enmarca en leyes o normas que se ocupan de la Protección de la Infancia en general o de las medidas de cuidado, encontrándose el acogimiento familiar, por ejemplo, regulado en algunos casos junto con la adopción.

Dejando aparte la regulación de las compensaciones económicas a familias acogedoras de la que nos ocupamos más adelante, la Comunidad Foral de Navarra (2022)¹²⁸, la Comunidad Autónoma de Andalucía (2023)¹²⁹ y la Comunidad Valenciana (2018)¹³⁰ son las que tienen una legislación más actualizada con respecto al acogimiento (independientemente de la especificidad

¹²⁶ Según el art. 120.1 de la LDOIA, la tipología de medidas de protección de los NNA desamparados es la siguiente: Las medidas que deben adoptarse por resolución motivada, siempre teniendo en cuenta el interés del niño o el adolescente, pueden ser las siguientes: a) El acogimiento familiar simple por una persona o una familia que pueda suplir, temporalmente, el núcleo familiar natural del niño o el adolescente. b) El acogimiento familiar permanente. c) El acogimiento familiar en unidad convivencial de acción educativa. d) El acogimiento en un centro público o concertado. e) El acogimiento preadoptivo. f) Las medidas de transición a la vida adulta y a la autonomía personal. g) Cualquier otra medida de tipo asistencial, educativo o terapéutico aconsejable, de acuerdo con las circunstancias del niño o el adolescente.

¹²⁷ Art. 120.2 LDOIA: Las medidas de acogimiento familiar, siempre que sea posible, tienen preferencia respecto de las que conllevan el internamiento del menor o la menor en un centro público o concertado.

¹²⁸ Ley foral 12/2022, de 11 de mayo, de atención y protección a niños, niñas y adolescentes y de promoción de sus familias, derechos e igualdad. Acceso a la Ley: <https://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=54801>

¹²⁹ Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía. Acceso a la Ley: <https://www.boe.es/boe/dias/2021/08/09/pdfs/BOE-A-2021-13605.pdf>

¹³⁰ Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia. Acceso a la Ley: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-1986-consolidado.pdf>

de la ley a este respecto); Islas Baleares (2019)¹³¹ y País Vasco (2018)¹³² han regulado también recientemente, durante los últimos 5 años. Pero en el resto de las CCAA, la legislación es más antigua y debería actualizarse para conseguir una mejor armonización del marco legislativo a nivel de todo el Estado.

En relación con el acogimiento y los derechos reconocidos a las personas menores de edad y los derechos y deberes de las familias acogedoras la normativa autonómica se basa, con bastante fidelidad, en la normativa estatal. Ahora bien, diferentes CCAA han sistematizado y recopilado los derechos y deberes de las familias acogedoras en Estatutos específicos para este colectivo.

Aquellas en las que no existe, se refieren a la Ley 26/2015, del 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, y al Estatuto del acogedor familiar¹³³ integrado por derechos y deberes frente a la administración y a la persona menor de edad acogida.

4.4 Medidas protectoras: el acogimiento

4.4.1 Introducción

La protección a la infancia forma parte del derecho público y, por tanto, bajo el ministerio de la ley, les corresponde a las Administraciones Públicas velar por el desarrollo efectivo de los derechos de la infancia en nuestro Estado. Por un lado, el Ministerio Fiscal asegurará que el proceder de todos los niveles de los poderes públicos que intervienen en estos procedimientos se ajuste a derecho, y esté orientados al principio del ISM.

Por otro, son las CCAA, las que tienen atribuidas las competencias en materia de protección a la infancia, y en colaboración con las Entidades Locales, velarán

¹³¹ Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears. Acceso a la Ley: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/04/13/pdfs/BOE-A-2019-5578.pdf>

¹³² Decreto 179/2018, de 11 de diciembre, por el que se regula el acogimiento familiar en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Acceso al Decreto: <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2018/12/1806265a.pdf>

¹³³ En Andalucía, Castilla y León Madrid existe el Estatuto de las Familias Acogedoras; pero no en el resto de CCAA. Véase más información al respecto en el apartado de Mejoras 3.6 de esta investigación.

por la prevención-preservación, y mejor opción de cuidado para los niños y niñas que se encuentren en situación de desamparo. La Administración Pública, cuando asume la tutela o la guarda voluntaria, ejerce una responsabilidad temporal sobre los niños y las niñas, que, en cualquier caso, finaliza cuando cumplen los 18 años.

La Ley 37/1991, de 30 de diciembre, de medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, modificada por la Disposición Adicional 7.^a de la Ley 8/1995, 27 julio, de atención y protección de los niños y los adolescentes, indica que el menor desamparado que haya de ser separado de su hogar o entorno familiar ha de ser confiado a otra familia o persona que haga posible el desarrollo integral de su personalidad.

Dicha medida debe aplicarse cuando se prevea que el desamparo o la necesidad de separación de la propia familia serán transitorios o cuando, aun habiendo los requisitos para la acogida preadoptiva, ésta no hubiese podido constituirse. Así mismo, la Ley 9/1998, de 15 de julio, del CF¹³⁴, establece en su art. 166 lo siguiente:

La entidad pública debe tomar las medidas necesarias para lograr la protección efectiva de los menores desamparados, de acuerdo con los principios y el procedimiento establecidos en la legislación sobre protección de menores, con aplicación de las normas del título VII en aquello que no se oponga al régimen propio de la entidad pública.

De la misma manera lo indica en Cataluña la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, en su art. 110.3¹³⁵.

Una vez declarado el desamparo, se debe que establecer una medida de protección, como puede ser: la acogida familiar simple o permanente ya sea en familia extensa o ajena, la acogida en una Unidad Convivencial de Acción

¹³⁴ Vid. Ley 9/1998, de 15 de julio, del Código de Familia. Acceso a la Ley: <https://www.boe.es/boe/dias/1998/08/19/pdfs/A28310-28344.pdf>

¹³⁵ Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, en su art. 110.3: Cuando exista una situación de peligro para el niño o el adolescente, o concurra cualquiera otra causa que exija una intervención urgente y que haga necesaria la separación del núcleo familiar, el organismo competente debe declarar preventivamente el desamparo mediante resolución motivada y debe aplicar las medidas que sean necesarias, con las notificaciones establecidas por el art. 108. Simultáneamente, en caso de no haberlo hecho antes, debe iniciar el procedimiento de desamparo, que debe seguir sus trámites hasta la resolución definitiva que ratifique, modifique o deje sin efecto la resolución de desamparo y las medidas provisionalmente acordadas. Acceso: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-10213>

Educativa (UCAE), la acogida preadoptiva, las medidas de transición en la vida adulta y de autonomía personal, la acogida en un centro público o concertado ya sea en un Centro Residencial de Educación Intensiva (CREI), un Centro de Acogida (CA) o bien un Centro Residencial de Acción Educativa (CRAE), así como cualquier otra medida educativa, asistencial o terapéutica aconsejable a las circunstancias personales de cada niño, niña o adolescente.

4.4.2 Las diferentes modalidades de acogida

En primer lugar, cabe hacer una breve pincelada histórica, en base a la definición contenida en el Diccionario Ideológico de la Lengua Española de Julio Casares, donde acoger significa “admitir uno en su casa o compañía a otras personas”. También tiene el sentido figurado de “proteger, amparar” y “refugiarse, ponerse en seguridad”.

Proteger, amparar, son palabras que explican en qué consiste la acogida de la infancia: una responsabilidad y un compromiso que va más allá de admitir a alguien en tu casa.

Actualmente, con el predominio del ámbito urbano y el estado de bienestar, esto ha cambiado. Es el Estado o la administración competente el que pasa a ocuparse del menor cuando no lo pueden hacer los padres. En cualquier caso, todavía se dan los acogimientos de hecho, es decir, el acuerdo entre dos familias para que una cuide a los niños o niñas de la otra, y posteriormente queda regulado por el Estado, si es que llega a tener conocimiento de este hecho.

En Europa cabe destacar la incidencia de la Segunda Guerra Mundial, en la cual quedaron muchos menores huérfanos. Fue en este momento cuando comenzó a tomar relevancia la acogida familiar en el sentido que tiene en la actualidad, en tanto que son los Estados los que pasan a encargarse de estos menores.

En España, los cambios tardaron un poco más en producirse. Los criterios de protección y atención a la infancia, el paso de orfanatos de beneficencia a los centros actuales de protección (con atención profesional especializada) tuvo lugar en los inicios de la etapa democrática, a principios de la década de los

ochenta. En Cataluña se iniciaron con el Estatuto de Autonomía y el traspaso de las competencias oportunas.

Es en este contexto histórico, existen dos variantes respecto al acogimiento: el acogimiento familiar (en la que se otorga la guarda de un niño o niña desamparado a un familiar o persona fuera del núcleo familiar) y el acogimiento residencial (donde el niño o niña será institucionalizado temporalmente).

A continuación, se describen las tipologías de acogimiento familiar y residencial.

4.4.3 El acogimiento familiar

De acuerdo con la normativa internacional, estatal y catalana sobre protección de los niños, niñas y adolescentes se considera la acogida familiar y su aplicación con carácter prioritario como la medida protectora más adecuada para los que no pueden vivir con su familia y la tutela ha sido asumida por la administración. De esta normativa se desprende que, de acuerdo con su Interés Superior, el desarrollo del niño o niña en familia es un derecho fundamental y, si tiene que ser separado, se tiene que dar prioridad a la propia familia extensa; y en el supuesto de que no sea posible, a una familia ajena.

El Acogimiento familiar debe regirse por los principios generales establecidos por la Asamblea General de la ONU para este tipo de medidas, que se contienen en la Resolución 64/172 (2010)¹³⁶ de Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños y las niñas y adolescentes y que deben funcionar como estándares de calidad en las medidas de acogimiento:

1. Todas las decisiones relativas al acogimiento alternativo del niño/a deberían tener plenamente en cuenta la conveniencia, en principio, de mantenerlo/a lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, a fin de facilitar el contacto con su familia y la posible reintegración en ella y de minimizar el trastorno ocasionado a su vida educativa, cultural y social.
2. Las decisiones relativas a los niños y niñas en acogimiento alternativo, incluidos aquellos en acogimiento informal, deberían tener en cuenta la importancia de garantizar a los niños y las niñas un hogar estable y de satisfacer su necesidad básica de un vínculo

¹³⁶ Vid. Resolución 64/172 del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la promoción de los derechos humanos: https://www.un.org/es/ga/president/65/pdf/d_hr.pdf

continuo y seguro con sus acogedores, siendo generalmente la permanencia un objetivo esencial.

3. El/la niño/a debe ser tratado en todo momento con dignidad y respeto y debe gozar de una protección efectiva contra el abuso, el descuido y toda forma de explotación, ya sea por parte de sus acogedores, de otros/as niños/as o de terceros, cualquiera que sea el entorno en que haya sido acogido.

4. La separación del niño/a de su propia familia debería considerarse como medida de último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo posible. Las decisiones relativas a la remoción de la guarda han de revisarse periódicamente, y el regreso del niño/a a la guarda y cuidado de sus padres o madres, una vez que se hayan resuelto o hayan desaparecido las causas que originaron la separación, debería responder al Interés Superior de la infancia, ateniéndose a los resultados de la evaluación.

5. La pobreza económica y material, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no deberían constituir nunca la única justificación para separar un/a niño/a del cuidado de sus padres o madres, para recibir a un/a niño/a en acogimiento alternativo o para impedir su reintegración en el medio familiar, sino que deberían considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado.

6. Se debe atender a la promoción y salvaguardia de todos los demás derechos especialmente pertinentes para la situación de los/as niños/as privados/as del cuidado parental, incluidos, entre otros, el acceso a la educación y a los servicios de salud y otros servicios básicos, el derecho a la identidad, la libertad de religión o de creencia, el uso de su idioma y la protección de los derechos patrimoniales y de sucesión.

7. Los/as hermanos/as que mantienen los vínculos fraternos en principio no deberían ser separados para confiarlos a distintos entornos de acogimiento alternativo, a menos que exista un riesgo evidente de abuso u otra justificación que responda al Interés Superior de la infancia. En cualquier caso, habría que hacer todo lo posible para que los/as hermanos/as puedan mantener el contacto entre sí, a no ser que ello fuera contrario a sus deseos o intereses.

8. Reconociendo que, en casi todos los países, la mayoría de los/as niños/as carentes del cuidado parental son acogidos informalmente por parientes u otras personas, los Estados deberían tratar de establecer los medios apropiados, compatibles con las presentes Directrices, para velar por su bienestar y protección mientras se hallen bajo tales formas de acogimiento informal, respetando debidamente las diferencias y prácticas culturales, económicas, de género y religiosas que no estén en contradicción con los derechos ni el Interés Superior de la infancia/a.

9. Ningún/a niño/a debería quedar privado en ningún momento del apoyo y la protección de un tutor legal u otra persona adulta reconocido responsable o de una entidad pública competente.

10. El acogimiento alternativo no debería ejercerse nunca con el fin primordial de promover los objetivos políticos, religiosos o económicos de los acogedores.

11. El recurso al acogimiento residencial debería limitarse a los casos en que ese entorno fuera específicamente apropiado, necesario y constructivo para el/la niño/a interesado y redundase en favor de su interés superior.

12. De conformidad con la opinión predominante de los/as expertos/as, el acogimiento alternativo de los/as niños/as de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar. Pueden admitirse excepciones a este principio para evitar la separación de los/as hermanos/as y en los casos en que el acogimiento tenga carácter de urgencia o sea por un tiempo prefijado y muy limitado, al finalizar el cual esté prevista la reintegración en la familia u otra solución apropiada de acogimiento a largo plazo.

13. Aunque se reconoce que los servicios de acogimiento residencial y el acogimiento en familia son modalidades complementarias para atender las necesidades de los/as niños/as, donde siga habiendo grandes centros (instituciones) de acogimiento residencial convendría elaborar alternativas en el contexto de una estrategia global de desinstitucionalización, con fines y objetivos precisos, que permitan su progresiva eliminación. A estos efectos, los Estados deberían establecer estándares de acogimiento para garantizar la calidad y las condiciones propicias para el desarrollo del niño/a, como la atención individualizada y en pequeños grupos, y deberían evaluar los centros de acogida existentes con arreglo a esos estándares. Las decisiones concernientes al establecimiento o a la autorización de establecimiento de nuevos centros de acogimiento residencial, tanto públicos como privados, deberían tener plenamente en cuenta este objetivo y estrategia de desinstitucionalización.

En función de la relación con la familia acogedora, el acogimiento puede ser:

- En familia extensa: el acogimiento familiar tiene lugar dentro de la propia familia del niño, niña o adolescente, teniendo como responsable a alguno/s de los miembros de su familia de origen (existe una relación de parentesco por consanguinidad o por afinidad del niño con las personas acogedoras, pero son aquellos sobre los cuales se ha practicado la suspensión de dicha tutela debido a situaciones de desprotección).

Es muy importante resaltar que esta tipología de acogida debe tener preferencia respecto a la acogida en familia ajena, ya que permite la preservación dentro de la propia familia, es decir, personas que el niño ya conoce y con los cuales se siente en seguridad y que el menor pueda

identificarse dentro de su ámbito cultural y étnico, y así solidificar los vínculos afectivos con su familia.

- En familia ajena: tiene lugar en una familia ajena, con la que el niño, niña o adolescente no tenga ningún vínculo de parentesco por consanguinidad o afinidad. Dicha modalidad se promueve cuando no es posible el acogimiento en la familia extensa del niño o la niña, bien por inexistencia de parientes interesados en la asunción de su guarda o por falta de idoneidad de estos para el acogimiento familiar.

Respecto a la duración y objetivos del acogimiento familiar, se pueden distinguir las siguientes modalidades:

- Temporal. El acogimiento familiar será temporal cuando, de la situación del niño, niña y adolescente se prevea la reintegración de éste/a en su familia de origen o biológica; o bien en tanto se adopte una medida de protección que revista un carácter más estable, como el acogimiento familiar permanente o la adopción. Este acogimiento tendrá una duración máxima de dos años, salvo que el ISM o niña aconseje la prórroga de la medida.
- Permanente. El acogimiento familiar permanente se podrá constituir al finalizar el plazo de dos años de acogimiento temporal por no ser posible la reintegración familiar; en casos de niños con necesidades especiales; o cuando las circunstancias del niño o niña y su familia así lo aconsejen. La familia acogedora tiene que velar por un desarrollo emocional, físico, intelectual, conjuntamente con una identidad personal y social. En esta modalidad los niños tienen derecho a mantener contacto y visitas con los familiares si le proporcionan un beneficio.
- De urgencia y diagnóstico. El acogimiento familiar de urgencia y diagnóstico está principalmente dirigido a niños menores de 6 años, si bien en la actualidad en Andalucía, por ejemplo, se extiende hasta los 13 años. Esta acogida no debería tener una duración superior a seis meses, en tanto se decide la medida de protección familiar que corresponda, pero

esta temporalidad no suele cumplirse casi nunca. Así pues, se trata de una acogida de corta duración, de una estancia aproximada de 6 meses para que el equipo técnico de la DGAIA pueda realizar un estudio o análisis de la situación familiar del niño y puedan establecer un diagnóstico.

Como se ha comentado anteriormente, los niños o niñas acogidas suelen ser bebés o menores de 6 años, a pesar de que, se puede dar el caso de que tengan más edad. Durante este periodo de tiempo los profesionales buscarán la mejor propuesta o las opciones más adecuadas para la seguridad y la protección del niño o niña, es decir, el retorno con su familia de origen o familia extensa, la acogida familiar por parte de una familia acogedora o la adopción del niño o niña por parte de una familia adoptiva, en el supuesto de que no haya la posibilidad de retorno.

Esta modalidad tiene una doble finalidad: aplicar una medida de atención rápida en un ambiente el más normalizado posible (familia de acogida) para evitar que el niño vaya a un centro, y acordar un tiempo de espera durante el estudio del expediente del niño o niña.

En resumen, la medida de acogida de urgencia y diagnóstico se caracteriza:

- Por la necesidad de dar respuesta inmediata a una situación de emergencia
- Por la edad de los niños, de 0 a 6 años, que requiere una atención y dedicación especiales, por parte de la familia acogedora
- Por la disponibilidad inmediata de las familias acogedoras de asumir cada una de las propuestas de acogida
- Por la escasa información inicial, dado el carácter urgente
- Por el número de acogidas que realiza cada familia, hecho que permite cierta “especialización”

Así pues, esta acogida permite que el niño o niña viva con una familia mientras se realiza el estudio sobre las circunstancias que han aconsejado separarlo de la familia de origen. Por estas características se

trata de un sistema de protección pensado para niños de corta edad (hasta 6 años) ya que permite ofrecer al niño la oportunidad de estimular su desarrollo y sus aprendizajes atendiendo a sus necesidades especiales. La duración de la acogida será el tiempo necesario para llevar a cabo el estudio de la situación del niño y de la familia de origen.

- Acogimiento pre adoptivo. Esta tipología de acogida se ocupa de menores tutelados por la DGAIA, los cuales presentan imposibilidad de retorno a su ámbito biológico. El menor puede entrar en un proceso de adopción, tanto si se encuentra en una familia de acogida como en un centro residencial (CRAE). En el momento en el cual el niño o niña entra en este proceso se finaliza la relación entre este y su familia biológica, puesto que es una medida de carácter definitivo y la tutela la obtendrá una nueva familia. En estos casos se prevé la posibilidad que la actual familia de acogida adopte el niño.

Este medio de protección es complejo, ya que, dado el carácter definitivo de la resolución, los padres biológicos pierden la tutela del menor. No obstante, existen diferentes casuísticas que podrían acontecer en este caso, en las que se podría estar vulnerando el ISM.

Por ejemplo, en este medio de protección pueden ocurrir casuísticas muy de distinta índole, por ejemplo ¿qué pasaría en el caso de existir hermanos o hermanas, y se declarara para algunos de ellos una acogida familiar, y para otros se declarase una situación de acogida pre adoptiva? ¿Se tiene en cuenta que perderán cualquier vínculo entre ellos? ¿O que algunos de ellos puedan visitar a sus padres periódicamente (acogida familiar), pero otros ya no podrán hacerlo (al estar en situación acogida pre adoptiva)? En este caso de acogida pre adoptiva que pasa a ser adopción, qué sucede si los padres biológicos logran recuperarse de sus problemas origen de esta situación, ya que habrán perdido definitivamente a sus hijos sin haberles dado la oportunidad de recuperarse sin perderlos.

Tal y como veremos en un capítulo posterior, la adopción abierta sería una posible solución para cierta tipología de casos, pero la administración

se muestra reticente a implementarla, pese a ser una figura introducida por Ley desde 2015.

- Acogimiento especializado o profesionalizado. El acogimiento en familia ajena podrá ser especializado, cuando tenga lugar en una familia en la que alguno de sus miembros dispone de cualificación, experiencia y formación específica para desempeñar esta función respecto de niños, niñas o adolescentes con necesidades o circunstancias especiales, con plena disponibilidad y percibiendo por ello la correspondiente compensación económica, sin suponer en ningún caso una relación laboral.

El acogimiento especializado podrá ser profesionalizado cuando, reuniendo los requisitos anteriormente citados de cualificación, experiencia y formación específica, exista una relación laboral del acogedor o los acogedores con la Entidad Pública.

- Acogimiento en fines de semana o periodos vacacionales: la familia acoge a la persona menor de edad durante los fines de semana o en periodo vacacional. Recurso para niños y niñas que están institucionalizados (residiendo normalmente en un CRAE), en general, entre 6 y 17 años.
- Acogimiento en Unidad Convivencial de Acción Educativa (UCAE). En la acogida especializada o acogida en UCAE se acogen grupos de hermanos o de niños con necesidades especiales (discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, trastornos del comportamiento y enfermedades crónicas) por familias con formación y experiencia en materia de infancia y adolescencia.

Esta modalidad da la oportunidad a niños y niñas que antes tenían dificultados para ser aceptados. La franja de edad de estos niños o niñas está entre 0 y 18 años. La familia acogedora (solo uno de los dos miembros si se trata de una pareja), tendrá que tener experiencia y formación en el ámbito de la infancia y la adolescencia.

Estas familias tienen que tener alta disponibilidad y percibirán una cantidad económica similar a un sueldo de titular de grado medio, mediante la ICIF correspondiente, se debe poder ofrecer un entorno familiar en el cual uno de los miembros de la familia tenga una titulación específica, formación y experiencia para atender las necesidades especiales de estos niños y adolescentes.

Hay que tener en cuenta que la normativa de las CCAA respecto a las diferentes modalidades de acogimiento familiar es bastante homogénea y consistente. La columna vertebral es la misma y, con las particularidades que se han destacado anteriormente, responden a los mismos criterios de clasificación.

En las CCAA de Castilla y León, Madrid, Cataluña, Navarra y Región de Murcia, se recoge el acogimiento por períodos de tiempo cortos, determinados y acotados. Fundamentalmente durante fines de semana y períodos de vacaciones, pero que, como en Castilla y León bajo la denominación de *Programa de Vacaciones Estancias Temporales* de modalidad a tiempo parcial, puede aplicarse a otras circunstancias para un acogimiento por unas horas al día, unos días a la semana o de forma intermitente durante otros períodos de tiempo; o como en la Comunidad de Madrid que ha establecido un programa de acogimiento durante el curso escolar para menores entre 6 y 17 años que residen en centros de protección de esta Comunidad Autónoma.

En Cataluña y la Región de Murcia al acogimiento de urgencia se le añade un objetivo, denominando este tipo como de urgencia y diagnóstico: añadiendo con ello la especificidad de que este tipo se corresponde con aquellos casos en los que el acogimiento es una medida provisional establecida mientras se estudia la situación del o de la menor de edad. Los acogimientos de urgencia, en general, se contemplan para personas menores de 0 a 6 años, con la excepción de Andalucía que lo extiende hasta los 13 años.

En Canarias, al acogimiento familiar permanente se le equipara con el denominado acogimiento en "hogar funcional" (un núcleo de convivencia permanente similar al familiar, en el que su responsable o responsables residan de modo habitual en el mismo. Ley 1/1997. Art 67).

En este mismo sentido, en Cataluña al acogimiento especializado la normativa distingue entre acogimiento de niños con necesidades especiales (que necesitan atenciones especiales ya sean médicas, de estimulación física, intelectual, sensorial, etc., pudiéndose se puede considerar necesidad especial el hecho de que tenga más de diez años) y acogimiento en UCAE, que se trata de grupos de hermanos/as o niños/as con necesidades especiales que serán acogidos/as por familias con formación y experiencia en materia de infancia y adolescencia.

La Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana, diferencian de manera explícita el acogimiento especializado y el acogimiento profesionalizado, existiendo en este último una relación laboral entre la familia acogedora y la entidad pública.

Galicia es la única Comunidad Autónoma en la que la ordenación jurídica recoge, como una tipología de acogimiento familiar más, la que denomina de carácter pre adoptivo. Este se dará cuando se eleve ante la autoridad judicial la propuesta de adopción de una persona menor de edad, y cuando, con anterioridad a la presentación de la propuesta de adopción, se aprecie la necesidad de fijar un periodo de adaptación del niño o niña declarada en situación de desamparo a la familia de los posibles adoptantes. Este periodo será lo más breve posible, procurándose que no exceda del plazo de un año.

Las administraciones públicas competentes han de adoptar políticas integrales destinadas a apoyar a las familias de acogida, ya que las cifras demuestran que, por ejemplo, el acogimiento en familia ajena tiene un peso menor en el conjunto del sistema y encuentra todavía muchos obstáculos. Sin un mejor y mayor desarrollo del sistema de acogimiento en familia ajena, el sistema de protección se verá obligado a utilizar el acogimiento residencial para muchos menores de edad durante mucho tiempo.

De la misma manera y respecto al acogimiento en familia extensa, también existen carencias económicas, materiales y de recursos de apoyo, siendo una alternativa de acogimiento que no está suficientemente tratado ni valorado.

4.4.4 El acogimiento residencial

El marco legislativo español en materia de Protección a la Infancia y Adolescencia (Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia) prioriza la medida del acogimiento familiar frente a las medidas residenciales, teniendo en cuenta el total consenso legal, científico y profesional, en cuanto a la importancia de que los niños y las niñas se desarrollen en el seno de una familia y que, si no puede ser en la de origen por determinadas circunstancias, deberá ser en otra familia como mejor alternativa.

El acogimiento residencial es una modalidad de cuidado alternativo que se brinda a niños, niñas y adolescentes que, por diversas circunstancias, no pueden vivir con sus familias de origen. En esta modalidad, los menores son alojados y cuidados en centros residenciales especializados, en lugar de vivir en un entorno familiar de acogida.

En este contexto, los centros residenciales son establecimientos especializados que proporcionan alojamiento, cuidado, atención y apoyo a menores que no pueden ser atendidos por sus familias biológicas y que, por diferentes motivos, no son acogidos en modalidad familiar. Estos centros suelen estar gestionados por entidades públicas o privadas autorizadas y cuentan con personal capacitado, incluyendo educadores, trabajadores sociales, psicólogos, médicos y otros profesionales, con el fin de atender las necesidades específicas de los menores, conformado en un entorno colectivo junto con otros niños y adolescentes.

El acogimiento residencial puede ser una opción cuando no es factible o adecuado el acogimiento en una familia, ya sea porque no hay familias de acogida disponibles, las necesidades del menor requieren atención especializada o cuando el menor presenta comportamientos que dificultan la convivencia en un entorno familiar.

Es importante mencionar que el objetivo principal del acogimiento residencial es proporcionar un entorno seguro, estable y enriquecedor para el desarrollo integral de los menores, con el propósito de garantizar su bienestar físico, emocional y educativo. Además, se busca promover la autonomía personal y

ofrecer un ambiente que fomente su crecimiento y desarrollo en diferentes áreas de sus vidas.

Sin embargo, se considera que el acogimiento residencial debe ser una medida temporal, y se recomienda priorizar, siempre que sea posible y en beneficio del menor, el acogimiento en una familia de acogida o la reunificación con su familia biológica, ya que estos entornos suelen brindar un ambiente más cercano a una vida familiar convencional y promover un desarrollo emocional más equilibrado para el niño, niña o adolescente.

Finalmente, los datos estadísticos existentes¹³⁷ demuestran, en referencia al aumento del acogimiento familiar y reducción del acogimiento residencial, lo siguiente:

- Que el número de familias acogedoras es insuficiente para el número de niños y niñas en situación de desamparo.
- Que existen mayores dificultades para encontrar familias en los casos de mayores de 7 años (aproximadamente), grupos de hermanos o hermanas o niños o niñas con necesidades especiales (discapacidad, problemas graves de salud, trastornos psiquiátricos, trastornos de conducta o ser menores extranjeros no acompañados, etc).
- Que se deberían desarrollar los acogimientos profesionalizados, al menos para estos casos de especial dificultad, facilitando su encaje legal y laboral con la entidad pública de protección (alta e inscripción en la Seguridad Social y tipo de contrato).
- Que las cuantías de las prestaciones y ayudas que reciben las familias acogedoras son escasas, y eso hace que el sistema dependa casi en exclusiva del altruismo de las familias.

¹³⁷ Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia (2022). Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Acceso: https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/BOLETIN_Proteccion_ANO_2021_ACCESIBLE.pdf

- Que existe una insuficiencia y falta de adecuación de los recursos de apoyo y acompañamiento a las familias acogedoras.
- Que se deben realizar más campañas de divulgación del acogimiento familiar y captación de familias, así como aumentar los recursos destinados a este fin.

4.4.5 Causas de cese del acogimiento familiar

El acogimiento familiar no siempre es una solución permanente. Existen circunstancias en las que el acogimiento llega a su fin, lo que se conoce como el "cese del acogimiento". Este proceso puede ser resultado de diversas causas, algunas relacionadas con la evolución de la situación del menor, su familia de origen o la familia de acogida. En este apartado se exploran las principales causas de cese del acogimiento familiar, destacando la importancia de comprender y abordar estos factores para asegurar el bienestar de los niños y niñas involucrados.

Es esencial abordar estas causas de manera sensible y considerada, priorizando siempre el bienestar y el ISM. A través de una comprensión sólida de las causas de cese y un enfoque centrado en el niño o niña.

Las causas de cese de un acogimiento familiar están reguladas en el art. 16 de la Ley 37/1991¹³⁸:

- a) Mayoría o habilitación de edad.
- b) Adopción del menor.
- c) Resolución judicial.
- d) Acuerdo del organismo competente cuando hayan desaparecido las circunstancias que dieron lugar a la adopción de la medida.

¹³⁸ Ley 37/1991. de 30 de diciembre. sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción. BOE número 45. Acceso: <https://www.boe.es/boe/dias/1992/02/21/pdfs/A06085-06089.pdf>

e) Caducidad del tiempo de duración previsto en la resolución de adopción de la medida y, en su caso, de la prórroga.

A ellas hay que unir las establecidas en el art. 17:

1. Además de las causas previstas en el art. 16, la acogida simple y la preadoptiva cesan por muerte, incapacidad o voluntad de la familia o la persona acogedora, sin perjuicio de que, de manera inmediata, se proceda a una nueva acogida en familia, en institución o preadoptiva.
2. La acogida preadoptiva cesa también por solicitud del menor, si tiene más de doce años, caso en el cual es preciso establecer en seguida la medida de protección que proceda en beneficio del menor.
3. Cuando haya transcurrido el tiempo de duración previsto en la resolución de constitución, que en ningún caso puede ser superior a un año, sin que haya sido revisada la medida adoptada, o cuando lo determine el organismo competente, se puede proceder a la adopción del menor de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo II.

Además de las medidas establecidas por el legislador el desarrollo de la acogida ha incorporado otros casos entre los que destacan los siguientes:

- Por finalización de la acogida de Urgencia y Diagnóstico. En este tipo de acogida familiar, una vez se ha concluido el estudio de las circunstancias de la familia de origen y del niño, hay que iniciar el proceso de finalización de la acogida con el pasaje al nuevo recurso de protección: la reintegración a su familia de origen, la acogida por parte de su familia extensa, la acogida por parte de una familia acogedora, la adopción del niño por parte de una familia adoptiva o el suyo el ingreso en un Centro Residencial de Acción Educativa (CRAE).
- Por resolución del organismo competente cuando hayan desaparecido las circunstancias que dieron lugar a la adopción de la medida. Cuando, en Cataluña, la DGAIA, a raíz del nuevo estudio de las circunstancias que motivaron la acogida del niño, concluye que la acogida tiene que finalizar con la reintegración del niño a su familia de origen.
- Por caducidad del tiempo de duración previsto en la resolución de adopción de la medida y, si se tercia, de la prórroga. Todas las medidas

de protección se tienen que revisar anualmente. Hay que recordar, pero, que la acogida se prolonga mientras continúe vigente la Resolución que declara que la mejor medida de protección para el niño es su acogida.

- Por resolución judicial. Todas las medidas de protección pueden ser revisadas por el organismo judicial si la familia de origen del niño presenta su oposición. Cuando el juez decide que el niño o niña tiene que pasar a convivir con su familia, la Administración tiene que cumplir la decisión judicial estableciendo las herramientas básicas para ayudar al niño en el proceso de reintegración a su familia. Es entonces cuando la acogida finaliza por orden del estamento judicial.
- Por incapacidad de la familia acogedora, por voluntad de esta o por voluntad del niño mayor de doce años. En el decurso del seguimiento de la acogida, el equipo técnico puede observar las dificultades de la familia acogedora para empatizar con las necesidades del niño, puede proponer la desestimación técnica de la solicitud de acogida familiar y proponer la finalización de la acogida familiar del niño con la familia de acogida.
- Por renuncia de la familia acogedora a continuar con la acogida, expresando los motivos por los cuales toma esta decisión. En este caso, la acogida familiar finaliza después de haberse establecido las medidas de protección inmediatas para el niño como puede ser una nueva acogida en una nueva familia o el ingreso en un centro residencial, u otra medida de protección. Del mismo modo, la acogida puede acabar si el niño o niña mayor de doce años manifiesta su voluntad de hacerlo.
- Por deceso de la persona que acoge al niño o niña. En este caso, si se trata de una pareja, habrá que actualizar la situación de la familia acogedora a través de los equipos técnicos encargados del seguimiento de la acogida para valorar si se dan las circunstancias favorables a la continuidad de la acogida familiar. En caso de no ser viable la continuidad de la acogida por parte de la actual familia acogedora, se buscará una nueva familia de acogida para el niño.

- Porque el menor acogido ha llegado a la mayoría de edad o ha sido habilitado para su independencia. En estos casos, el área de Apoyo al Joven tutelado o tutelada (ASJET) y ex tutelado o ex tutelada les ofrece programas de apoyo y recursos.

El Boletín sobre Vulnerabilidad Social¹³⁹ publicado por Cruz Roja en diciembre de 2022 indica que en el año 2020 se produjeron 3.800 bajas, con un aumento del 7,7% con respecto a las producidas en 2019 que fueron 3.528. Un 40% de ellas se debieron a “otras causas” (motivos diferentes de los recogidos de manera específica). Un 33% de las bajas fueron por la mayoría de edad de la persona menor, siendo el motivo específico más relevante. Y entorno al 10% respectivamente, la causa de la baja fue la adopción del o de la menor o su reintegración en la familia de origen.

En esta circunstancia, el alto peso de “otras causas”, sin duda tiene impacto el contexto de pandemia que se produjo en ese año 2020 y que motivó que muchas familias acogedoras vieran mermada su capacidad para hacer frente (económicamente) a las necesidades derivadas del acogimiento.

Respecto a Cataluña, los datos del Sistema de Protección a la Infancia de Cataluña¹⁴⁰ proporcionan información mensual sobre la situación de los expedientes gestionados por la DGAIA el último día de mes, número de casos, porcentajes según el sexo, el grupo de edad y el servicio territorial, así como tasas por cada mil niños y niñas respecto a la población infantil y adolescente catalana.

También se incluyen datos referentes en los jóvenes atendidos por el Área de Apoyo a los Jóvenes Tutelados y Extutelados (ASJTET), las notificaciones de sospecha o certeza de maltrato infantil mediante el Registro Unificado de Maltrato infantil en el ámbito de la Salud (RUMI-Salud) y las llamadas recibidas en el teléfono Infancia Responde, así como los datos referentes a la Unidad de

¹³⁹ Vid. Boletín sobre vulnerabilidad social elaborado por Cruz Roja en 2022. Acceso: https://www2.cruzroja.es/documents/5640665/13549052/Boletin_Acogimiento_Familiar_23_interactivo.pdf/950c8a8f-ac8e-cb90-9a51-c56eb75c2d8e?t=1683789896154

¹⁴⁰ En el siguiente enlace se pueden obtener datos estadísticos del sistema de protección a la infancia de Catalunya. Acceso: https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/infancia_i_adolescencia/dades-del-sistema-de-proteccio-a-la-infancia-de-catalunya/

Detección y Prevención de Maltrato Infantil (UDEPMI), pero no se facilita información respecto al número y motivos de finalización de las acogidas.

Finalmente, el documento incorpora unas mesas resumen con los servicios y recursos de que dispone la DGAIA. La fuente principal de los datos es el Sistema de Información y Gestión de Infancia y Adolescencia (Sini@).

Parte II. Estudio Empírico

Objetivos

El proyecto de Tesis se presenta como una modalidad práctica y de aplicación, con un enfoque a la detección de necesidades. Los objetivos de investigación constituyen el andamiaje que ayude a construir las posteriores fases investigadoras. Especialmente, determinan la construcción posterior de una base empírica sólida a partir de la recogida de datos, que servirá de corpus analítico. El objetivo principal establecido en el planteamiento introductorio de la investigación se alcanza a partir del cumplimiento de cinco objetivos específicos:

- El Objetivo Principal (OP) de la Tesis Doctoral consiste en facilitar propuestas de mejora del actual modelo de acogida vigente en nuestro país, particularmente en Cataluña. Todo ello podrá llevarse a cabo mediante el análisis y aplicación de los resultados y conclusiones obtenidos con la metodología seleccionada.

Los cinco Objetivos Específicos (OE) que se formulan a continuación se conseguirán a partir de la revisión teórica (OE 01; OE 02; OE 03), y por la otra, a partir del conocimiento obtenido de la perspectiva de los agentes implicados en las acogidas, mediante el trabajo de campo realizado (entrevistas estructuradas y cuestionarios con preguntas mayoritariamente abiertas; OE 04; OE 05).

- OE 01. Describir la legislación vigente relativa a la acogida de menores y el Sistema de Protección a la infancia.
- OE 02. Identificar diferentes modelos de derecho comparado existente en otros países.
- OE 03. Describir los datos estadísticos de fuentes oficiales (DGAIA; ICAA; Síndic de Greuges; Observatorio de la Infancia; IDESCAT, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030) de los últimos años relativos al

proceso de acogida de niños, niñas y adolescentes y del Sistema de Protección a la infancia a nivel estatal, autonómico y catalán.

- OE 04. Establecer las percepciones y evaluaciones que tienen los agentes implicados sobre todo el proceso de acogida de niños y niñas y la situación actual.
- OE 05. Determinar las necesidades, aspiraciones, expectativas de futuro y propuestas de mejora del actual proceso de acogida, por parte de todos los actores implicados en este proceso.

Las hipótesis de partida de la investigación son las siguientes:

- H1. El Interés Superior de la infancia continúa sin ser el principio rector de todas las decisiones del Sistema de Protección.
- H2. Se debe potenciar la acogida familiar ajena para lograr la máxima desinstitucionalización.
- H3. Se están invirtiendo más recursos en el Sistema de Protección, pero éstos no son suficientes y deben ser aumentados.
- H4. Es necesario redirigir las inversiones para optimizar los recursos y que alcancen allí donde verdaderamente son más necesarios.
- H5. Existe la necesidad de incorporar la perspectiva de la infancia en la sociedad.

Metodología

Esta investigación se desarrolla mediante una metodología mixta (cualitativa y cuantitativa) y de aplicación, enfatizando en la detección de necesidades.

La investigación se inicia con un análisis textual de bibliografía relativa a la acogida en la infancia, artículos académicos y otras fuentes de información, así como la legislación vigente y jurisprudencia relativa a esta temática.

El marco teórico se construye a través de fuentes primarias de referencia académicas y la revisión de la literatura científica preexistente en el campo de la protección a la infancia en general y las aportaciones concretas en el terreno de la acogida nos han permitido esa familiarización e interiorización de los

conocimientos existentes dentro del campo o ámbito que es objeto de investigación. Se trata de artículos académicos indexados en revistas académicas, ponencias en congresos, tesis doctorales, informes y documentos de instituciones de referencia, y documentos oficiales.

Por otro lado, también se han consultado otras fuentes relevantes para este estudio como son las fuentes periodísticas de medios de referencia en su mayoría en modalidad digital. Del mismo modo, en algunos casos ha sido pertinente la consulta de páginas webs corporativas e institucionales.

En los criterios de selección han primado las fuentes académicas. Sin embargo, tal como se ha expuesto, debido a la actualidad del tema analizado y a su continua actualización, el trabajo de documentación también ha estado abierto a fuentes divulgativas y la prensa.

En este sentido, toda selección de fuentes y el posterior estudio de su contenido ha estado guiado por el análisis crítico y su idoneidad para la construcción del marco de trabajo posterior. Eso ha sido posible siguiendo un examen crítico contemplando los problemas de autenticidad, validez y significación. Del mismo modo, las fuentes documentales y bibliográficas que han ayudado a construir esta investigación están contenidas en el apartado de bibliografía.

Junto con la revisión teórica, modelos de derecho comparado existente en otros países, el análisis de los resultados obtenidos en el trabajo de campo e identificadas las necesidades del actual modelo de acogida, tendrá lugar la definición de diferentes aspectos de mejora para dicho modelo.

Posteriormente, el trabajo de campo realizado consiste en el desarrollo de entrevistas y cuestionarios a diferentes grupos de interés relacionados con la acogida de la infancia, con el objetivo de identificar sus necesidades así como obtener aspectos de mejora del actual modelo de acogida.

Por otra parte, la técnica de recogida de información seleccionada es la entrevista semi-estructurada (véase el [Anexo 2](#), donde se presentan los

instrumentos de recogida de información). La entrevista es un formato propio de la metodología cualitativa y es una herramienta cuya naturaleza es común en la investigación en las ciencias sociales¹⁴¹:

“La entrevista es una técnica para recopilar información sobre conocimientos, creencias, rituales, de una persona o sobre la vida de una sociedad, su cultura. Consiste en solicitar información sobre un tema determinado. Se caracteriza por una conversación personal larga, no estructurada, en la que se persigue que el entrevistado exprese de forma libre sus opiniones, actitudes o preferencias sobre el tema de estudio.”

Las ventajas que aporta este método de recabar información para la conformación de un corpus que sirva como base de estudio son las siguientes¹⁴²:

- La capacidad de obtención de una riqueza informativa contextualizada y holística, elaborada por los entrevistados, en sus palabras y posturas.
- En ese sentido, esta técnica facilita la comodidad e intimidad de los entrevistados, favoreciendo la transmisión de información no superficial, pudiendo acceder a información difícil de obtener sin la mediación del entrevistador de un contexto grupal de interacción.
- Así también, la existencia de un contexto de interacción más directo, personalizado, flexible y espontáneo da al investigador la posibilidad de clarificación y seguimiento de preguntas y respuestas, constituyéndose en una técnica flexible, diligente y económica que prevé errores, al generar puntos de vista, enfoques e hipótesis que complementan los intereses de la investigación y la demanda de los entrevistados. Por otro lado, la entrevista en profundidad es capaz de ofrecer el contraste cualitativo a los resultados obtenidos mediante procedimientos cuantitativos, y de facilitar su posterior comprensión.

Partiendo de este planteamiento, el método de trabajo sigue las siguientes etapas¹⁴³:

¹⁴¹ Para más información sobre técnicas metodológicas véase Implicaciones conceptuales y metodológicas en la aplicación de la entrevista en profundidad. Acceso: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=76102313>

¹⁴² Vid. Guerrero. L.M. (2007). *La entrevista en el método cualitativo*. Acceso: <http://www.dragodsm.com/pdf/entrevistas-cualitativas-2008.pdf>

¹⁴³ Vid. Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa* (Blanco, C., & Amo, T., Trad.). Madrid: Ediciones Morata. (Obra original publicada en 2008).

- Primera etapa. Organización temática.
- Segunda Etapa. Diseño de la entrevista, validada por expertos metodólogos acreditados de la Universitat Abat Oliba CEU.
- Tercera etapa. Realización de la entrevista.
- Cuarta etapa. Grabación y transcripción.
- Quinta etapa. Análisis de la entrevista.
- Sexta etapa. Redacción del informe.

En la misma línea, otro de los instrumentos de recogida de información seleccionados para desarrollar la investigación han sido los cuestionarios on line, que también fueron validados por expertos metodólogos de la Universitat Abat Oliba CEU. Estos cuestionarios han sido enviados mediante redes sociales y correo electrónico, teniendo en cuenta la dificultad de acceder a ciertos destinatarios, tal y como se explicará en el siguiente apartado. Cada cuestionario de manera distinta teniendo en cuenta a qué tipo de profesional iba dirigido, con el objetivo de obtener una mejor calidad de respuestas.

Finalmente, como parte de la metodología cuantitativa aplicada, se realiza una búsqueda y análisis comparativo de fuentes estadísticas oficiales (DGAIA; ICAA; Síndic de Greuges; Observatorio de la Infancia; IDESCAT, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030) de los últimos años relativos al proceso de acogida de niños, niñas y adolescentes y del propio Sistema de Protección a la infancia a nivel estatal, autonómico y catalán.

De esta manera, la presentación y análisis de estos datos permite demostrar la verosimilitud y evidencia de las afirmaciones que se realizan a lo largo de la investigación, así como la justificación de las posteriores propuestas de mejora planteadas.

Universo y muestra

Dado lo complejo del universo de estudio, se procede a establecer una selección de profesionales y expertos en materia de protección de la infancia, a los que se ha entrevistado y/o enviado los cuestionarios.

La muestra pretende ser lo suficientemente significativa como para alcanzar resultados generalizables en el contexto español y catalán del objeto de estudio. No obstante, el número de entrevistas no es el argumento que pretende dotar de consistencia a la muestra, sino la selección cualitativa de dichos entrevistados y entrevistadas, a través de una técnica de muestreo no probabilística intencional. Este aspecto resulta clave dado que sus perfiles han sido cuidadosamente seleccionados por su experiencia en el área de estudio, la dimensión de su conocimiento y su representatividad contrastada en el ámbito que trata la investigación.

En este sentido, la muestra responde a un total de ochenta y dos encuestados y encuestadas, y la realización de una decena de entrevistas, cuyos tipos de perfiles se detallan a continuación.

Perfiles de los entrevistados y entrevistadas

Las entrevistas y cuestionarios se realizaron entre los meses de marzo a julio de 2022, una vez fue desarrollado el marco teórico del trabajo y los objetivos e hipótesis de la investigación estaban consistentemente respaldados y definidos. Así mismo, todos los modelos de cuestionarios y entrevistas fueron convenientemente validados por tres metodólogos de la Universitat Abat Oliba CEU (expertos Doctores Acreditados por ANECA y AQU Cataluña).

Esto permite que los resultados estén dirigidos adecuadamente al cumplimiento de las preguntas planteadas y, al mismo tiempo, que favorezcan una mejor interpretación de los resultados y el posterior establecimiento de las conclusiones y propuestas de mejora planteadas.

Para cumplir correctamente con los objetivos establecidos se establecieron diferentes grupos de perfiles de personas entrevistadas y encuestadas: trabajadores sociales, educadores sociales y psicólogos/as (todos ellos/as laboralmente vinculados a instituciones de protección de menores), trabajadores de CRAE's, ICIF y EAIA's, y familias acogedoras.

Cabe destacar que también se realizó una entrevista conjunta a la que era en esos momentos la directora del ICAA y a la Directora General de la DGAIA, las dos instituciones más importantes y máximas responsables en materia de infancia y acogida de niños.

La definición de los perfiles diferenciados debía ayudar a abordar desde diferentes dimensiones el mismo objeto de estudio a modo de triangulación de fuentes de información y, a la vez, enriquecer el diálogo propuesto a partir de la multiplicidad de un amplio abanico de miradas profesionalmente legitimadas.

Diseño de la entrevista - Validación por personas expertas

Para cumplir correctamente con los objetivos establecidos se diseñó un cuestionario diferenciado para cada uno de los perfiles entrevistados. Al tratarse de entrevistas abiertas semi-estructuradas, los cuestionarios han servido de referencia para abordar los ejes comunes en las entrevistas, por lo tanto, se ha contado con la libertad de realizar variaciones durante la propia entrevista como consecuencia de temas que espontáneamente surgían en las entrevistas, pero que eran de interés para el objeto de estudio, y a la vez enfatizando en la detección de necesidades de cada perfil.

Por lo tanto, este esquema abierto se beneficia de la amplitud y la posibilidad de reajustes conforme se desarrolla el diálogo, ya que “existe una gran flexibilidad respecto a la manera, el orden y el lenguaje con que se hacen las preguntas”¹⁴⁴. Sin embargo, al mismo tiempo, delimita un área de conversación sobre la que se quiere recibir una serie de respuestas concretas.

Del mismo modo, se han seguido y consolidado los temas principales que recogen las entrevistas para que el entrevistado pudiera expresar su visión sobre

¹⁴⁴ Vid. Mejía Navarrete, J. (1999). Técnicas cualitativas de investigación en las ciencias sociales. Investigaciones sociales. Revista del Instituto e Investigaciones Histórico Sociales. Acceso: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/inv_sociales/N3_1999/a14.pdf

el tema y, de esa forma, poder establecer un diálogo común entre los entrevistados a partir de esos ejes clave comunes a todos ellos.

Los cuestionarios, así como sus bloques y preguntas están definidos en alineación con los objetivos de la presente investigación, lo cual dota de dirección la intencionalidad de los interrogantes planteados. Por lo tanto, las preguntas son consecuencia y razón de los objetivos que se quieren alcanzar y, como causa, las hipótesis que se quiere responder.

Recogida de datos: entrevista, grabación, transcripción y análisis

El primer contacto con los entrevistados o entrevistadas sucede a través de una llamada telefónica directamente con ellos o con su entorno profesional, lo cual, en la mayoría de los casos, deviene en un subsiguiente correo electrónico o mensaje mediante mensajería instantánea. El contacto inicial, en algunos casos, se produjo mediante la búsqueda de perfiles adecuados en redes sociales profesionales del sector.

En todos los casos se transmite al entrevistado o entrevistada el interés por realizarle una serie de preguntas para una investigación científica sobre el sistema de protección de la infancia y adolescencia y su ámbito laboral.

El “contrato comunicativo” o “pacto” se acuerda en el momento inicial, cuando se definen las características que acompañarán la entrevista, tales como el momento de realización, la duración de la misma y si existe alguna demanda específica por parte del entrevistado. Se ha optado por entrevistas telefónicas o en formato videoconferencia.

Las entrevistas fueron registradas a partir de una grabadora MP3, y en el caso de videoconferencias, éstas fueron grabadas con el consentimiento del entrevistado o entrevistada. La grabación de las entrevistas facilita la reproducción literal de las afirmaciones manifestadas por el profesional entrevistado para su posterior análisis.

Posteriormente, los registros han sido transcritos a mano: se ha usado el reproductor VLC para la escucha y la aplicación de ofimática Word de Microsoft Office para su la escritura.

Para concluir, no se ha optado por motores automáticos de transcripción por dos razones: en primer lugar la transcripción de los textos ha servido al investigador para una primera inmersión y aproximación exploratoria al contenido del corpus; en segundo lugar, el uso de transcripciones automáticas hubiera podido omitir cuestiones de interpretación que añaden significado al objeto de estudio y por cuyo interés se optó por la realización de entrevistas semi-estructuradas abiertas.

Condicionamientos éticos y tratamiento de datos

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de 27 de abril de 2016¹⁴⁵ relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (en adelante RGPD), en su art. 4 apartado 1, define los datos personales como:

Toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.

Si realizamos entrevistas estamos tratando datos personales y su contenido está sujeto al RGPD. Es el caso de la presente investigación.

¹⁴⁵ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). Acceso: <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

Toda persona que se somete a una entrevista, que va a ser divulgada en algún tipo de formato público, está sujeta a un riesgo de vulnerabilidad. Para proteger a las personas que han participado en la investigación y su estatus profesional se han seguido una serie de prevenciones y adecuaciones.

En primer lugar, en ningún caso se han realizado las entrevistas por coacción. En ese sentido, la participación ha sido voluntaria e informada, con pleno conocimiento de que la conversación estaba siendo registrada y de su posterior utilización para la presente tesis doctoral. De todas formas, atendiendo al riesgo de vulnerabilidad y bajo el principio de “evitar daños”, en el apartado metodológico se indican y describen todos los participantes, pero, en el apartado de análisis del contenido de las entrevistas, se agrupan las respuestas por categoría sin mencionar su autor.

De esa manera, se protege al participante de la vulnerabilidad, especialmente en el sector de medios y educativo. Esta acción anonimizadora atiende al concepto de ofrecer datos seudonimizados, que “son aquellos datos personales que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable”.

Por otro lado, en cuanto a los documentos de las entrevistas transcritas, una vez se hayan realizado las publicaciones derivadas pertinentes se borrarán de los dispositivos y espacios en los que han permanecido. De igual forma, los entrevistados y entrevistadas retienen el derecho a que sus entrevistas sean borradas y eliminadas de la investigación antes de ser publicadas, tal y como establece el RGPD.

En consecuencia, estas actuaciones no solo responden al reglamento establecido en el marco legal, si no que dan respuesta a una perspectiva ética del método de investigación y, al mismo tiempo, a los principios de Belmont¹⁴⁶ para la protección de los sujetos humanos en investigaciones en ciencias sociales. El Informe Belmont es una serie de principios éticos y orientaciones

¹⁴⁶ National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Research. *Informe Belmont*. 1976. Acceso: <http://www.bioeticayderecho.ub.edu/archivos/norm/InformeBelmont.pdf>

para la protección de humanos en la experimentación y establece el respeto a la autonomía con todos los derechos asociados inherentes a la dignidad humana:

Respetar la autonomía significa dar valor a las consideraciones y opciones de las personas autónomas, y abstenerse a la vez de poner obstáculos a sus acciones a no ser que éstas sean claramente perjudiciales para los demás. Mostrar falta de respeto a un agente autónomo es repudiar los criterios de aquella persona, negar a un individuo la libertad de obrar de acuerdo con tales criterios razonados, o privarle de la información que se requiere para formar un juicio meditado, cuando no hay razones que obliguen a obrar de este modo.

Parte III. Análisis de la información y propuestas para la mejora del Sistema de Protección de la Infancia y la Adolescencia

En la tercera parte de la investigación se desarrolla el análisis de las respuestas de las entrevistas a partir de una aplicación cualitativa del método. A través de este análisis se desgranarán dos capítulos.

En el primer capítulo de esta tercera parte se realiza una crítica al Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia, realizando un estudio comparativo entre diferentes CCAA españolas (seleccionadas por su peso específico en relación a la acogida de menores) y su aplicación de leyes y normativas

relacionadas con la protección a la infancia, tomando de referencia a Cataluña, tal y como sucede a lo largo de la investigación.

Se analizan los datos estadísticos más relevantes y se comparan entre Comunidades, para poder comprobar el nivel de cumplimiento legislativo. Este análisis de datos, juntamente con la revisión bibliográfica realizada, también sirve de referencia para conocer el estado de la cuestión en los diferentes territorios, así como para conocer sus debilidades y fortalezas.

De esta manera, se ha plasmado las propuestas de mejora del proceso de acogida del segundo capítulo, relativas al propio Sistema de Protección; a los niños; a las familias acogedoras y a las familias biológicas.

Finalmente, se ha incluido de manera separada al resto un apartado relativo a la introducción de la figura de la *adopción abierta* como mejora del Sistema de Protección a la infancia y la adolescencia.

Capítulo I. Crítica al Sistema de Protección a la Infancia y la adolescencia: estudio comparativo

En 2015 se aprobó la ley de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, que aparentemente pondría fin a una realidad oculta para la sociedad y que afecta a esos a los que constantemente se exige proteger, los niños. En esa ley se establecía que los menores de hasta 3 años que están bajo la tutela de la administración no debían estar institucionalizados, viviendo en residencias por el daño emocional y psíquico que ello supone, y para los niños y niñas de 4 a 6 había que buscarles una familia para evitarles el daño que supone crecer en una residencia.

La realidad es bien distinta a la que se quería evitar con esta Ley: según el Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en 2020¹⁴⁷, cinco años después de la implantación de la Ley, había 1.177 niños y niñas de hasta 6 años viviendo

¹⁴⁷ Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. 2021. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Acceso: [Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia: datos 2020](#)

en centros de menores: 537 de hasta tres años y 640 de entre 4 y 6 años. De 7 a 18 años, hay 15.814 en residencias. Con últimos datos disponibles, en 2021¹⁴⁸, se observa una leve, aunque no suficiente reducción: 1.039 niños y niñas menores de 6 años institucionalizados en centros residenciales, de los cuales 503 hasta 3 años y 536 entre 4 y 6 años. De 7 a 18 años, hay 15.138 en residencias. En el [Anexo 1](#) se presenta un cuadro-resumen con datos estadísticos históricos de diversas fuentes, que pueden ayudar a contextualizar la situación pasada y actual del Sistema de Protección.

Cataluña es la CCAA con más niños de hasta 6 años institucionalizados con 263 pequeños en centros de acogida en el año 2020 (126 de menos de 3 años), el 22% del total de España, y 229 contabilizados en 2021 (129 menores de 3 años), según el Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Para estos dos años (2020 y 2021), le sigue a mucha distancia Andalucía, con 175 (53 de menos de 3 años) y 158 (61 de menos de 3 años) respectivamente, y Madrid, con 140 (82 bebés) y 134 (72 de menos de 3 años) respectivamente. Únicamente hay una región que no tiene pequeños de menos de 6 años en centros en estos dos años referenciados: Cantabria. Navarra no tiene (al menos hasta el 31 de diciembre del 2021) ningún bebé, aunque sí figuraban dos de entre 4 y 6 años en una residencia.

Es importante indicar la falta de datos actualizados del sistema de protección en España en general, así como la disparidad de datos. Así pues, y como modo de ejemplo y tal y como se ha indicado anteriormente, tomando como referencia el año 2020, en los datos del Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia del Ministerio de derechos Sociales y Agenda 2030, en Cataluña había 263 niños y niñas hasta 6 años en centros de acogida (126 de menos de 3 años), y 229 contabilizados en 2021 (129 menores de 3 años).

¹⁴⁸ Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. 2022. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Acceso: [Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia: datos 20201](#)

Paralelamente, en estos mismos años, y según el Síndic de Greuges¹⁴⁹ (con datos de la DGAIA), el número de niños y niñas menores de 3 años en centros residenciales era de 64 en 2020, 80 en 2021 y 94 en 2022 (septiembre). Respecto a menores de 6 años, el número era de 123 en 2020, 229 en 2021 y 212 en 2022 (septiembre). Como se puede observar, los datos son totalmente diferentes para los mismos años (2020 y 2021), hecho que demuestra la existencia de un problema de fiabilidad de los datos relativos al sistema de protección a la infancia, así como de transparencia de los mismos.

En consecuencia, está claro que la Ley de 2015 no facilitó una unión entre comunidades a la hora de aunar criterios, aplicar normativas y facilitar datos. Tampoco fue lo suficientemente taxativa respecto a la imposibilidad de la existencia de menores de 3 años en centros residenciales y, respecto a los menores de 6 años, estableció una coetilla a la que se amarran las comunidades e instituciones: siempre que se pueda. O lo que es lo mismo, la norma cerró una puerta, pero dejó abierta una ventana¹⁵⁰. Y el resultado son los miles de niños están en residencias.

Sin embargo, no tiene sentido desde el ámbito de los derechos de la infancia ni el económico (una plaza en un centro de menores cuesta al mes unos 3.000 euros a 4.000 euros aproximadamente), la actuación de las administraciones en materia de la protección de los menores bajo su tutela, simplemente parece que es mucho más fácil institucionalizar un niño o niña en una residencia que encontrarles una familia de acogida, sin tener en cuenta las graves consecuencias que vivir en ese entorno les comporta y los daños emocionales que comporta, ya que crecen sin una atención personalizada.

En este sentido, la institucionalización es una acción/decisión rápida, pero el encontrar una familia de acogida implica una amplia planificación y organización, así como un gran despliegue de recursos. Desinstitucionalizar a los pequeños

¹⁴⁹ Informe sobre los derechos de la infancia. Síndic de Greuges. (2022). Acceso: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9108/Informe%20anual%20infancia_2022_definitiu.pdf

¹⁵⁰ Tal y como se expresaba en el Parlamento el Dr. Jesús Palacios, catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación de la Universidad de Sevilla y uno de los expertos consultados para la redacción de la Ley de 2015.

es una cuestión de voluntad política y de creer de verdad en la infancia, así como de incorporar la perspectiva de la infancia en todas las políticas.

De igual modo y tomando como ejemplo Andalucía, la Ley de Infancia y Adolescencia de Andalucía¹⁵¹ quiere garantizar las mejores condiciones para el desarrollo y protección de la infancia. Así, Andalucía es la primera comunidad en recoger legalmente el derecho de los niños a crecer en una familia y promover el acogimiento familiar frente a los centros de menores, especialmente con los y las menores de 13 años. Porque se entiende, y así lo han comprendido desde las entidades sociales y fuerzas políticas que han dado su apoyo a la norma, que es el mejor entorno para que se desarrollen física y emocionalmente. El objetivo de esta Ley es que no haya ningún niño o niña menor de 13 años en centros de menores.

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia¹⁵² establecía que ningún bebé fuera ingresado en un centro. Con datos de 2021, casi 1.100 niños y niñas de menos de 6 años están en un centro. Con datos globales, en España hay 18.455 niños en acogimiento familiar (el 52,6%) y 16.177 (el 47,4%) en acogimiento residencial.

Por consiguiente, los datos de evolución del acogimiento en Cataluña (Tabla 1) muestran un crecimiento del peso del acogimiento familiar en 2020 y 2021 (52,7% y 53% respectivamente) frente al residencial (47,4% y 47%), en relación a su peso en años anteriores. Estas cifras han mejorado los últimos años, pero son claramente insuficientes. Respecto a Cataluña, en la actualidad los porcentajes del acogimiento familiar se sitúan en el 43%, y el acogimiento residencial se encuentra en torno al 57% (datos de la DGAIA¹⁵³), siendo los peores porcentajes comparando con el resto de CCAA (para obtener los datos históricos véase el [Anexo 1](#))

¹⁵¹ Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía. Acceso: <https://www.boe.es/boe/dias/2021/08/09/pdfs/BOE-A-2021-13605.pdf>

¹⁵² Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Acceso: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-8470-consolidado.pdf>

¹⁵³ Datos del sistema de protección a la infancia de Catalunya. Informes estadísticos mensuales. Acceso: https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/infancia_i_adolescencia/dades-del-sistema-de-proteccio-a-la-infancia-de-catalunya/

TABLA 1 – EVOLUCIÓN DEL ACOGIMIENTO EN CATALUÑA

Datos Cataluña	diciembre 2016	abril 2022	julio 2023
Con expediente abierto	13.796	17.449	17.935
Con medidas protectoras	6.927	8.168	8.561
Acogidos/as en familia	3.785 (54,7%)	3.581 (43,8%)	3.666 (42,8%)
En centros residenciales	2.975 (42,9%)	4.572 (56%)	4.831 (56,4%)

Fuente: elaboración propia con datos de la DGAIA

Algunas CCAA ni siquiera han actualizado sus políticas a la nueva Ley de Infancia, y hay diferencias en la concreción de medidas. Existe un déficit de recursos de acompañamiento y gestión, más allá del apoyo económico, un sistema de protección que consume una ingente cantidad de recursos y que continúa sin funcionar.

Tanto la Ley de 2015 como la Convención de Derechos del Niño de 1990 reconocen el derecho de la infancia crecer en familia, sea su tutela del Estado o no, priorizando el acogimiento familiar sobre el residencial, aunque tal y como se ha podido observar, la realidad indica lo contrario.

En este sentido, existe un desconocimiento profundo por parte de la sociedad, introduciendo nuevas medidas de protección a las que no se les ha dado la importancia que tienen; ni siquiera la Administración la ha dotado de recursos, tanto económicos como de personal. Así mismo, culturalmente España se mueve en otro plano en comparación con otros países europeos, ya que se mantiene el pensamiento tradicional de los antiguos “hospicios”, se vincula o relaciona al sistema de protección y a esos niños y niñas en términos delictivos, a lo que se une la poca información que se tiene sobre el Sistema de Protección a la infancia en general, y el acogimiento familiar en particular.

El marco legislativo en materia de Protección a la Infancia y Adolescencia (Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia) prioriza la medida del

acogimiento familiar frente a las medidas residenciales), pero nuestro país tiene uno de los sistemas más institucionalizados de Europa, es decir, un número muy elevado de niños y niñas tutelados que crecen en centros residenciales hasta cumplir la mayoría de edad, estando en las antípodas de otros países como Irlanda que incluso ha llegado a cerrar sus centros.

El Estado debería adoptar todas las medidas necesarias para establecer las condiciones legales, políticas y financieras que permitan ofrecer opciones de acogimiento alternativo adecuadas, dando prioridad a las soluciones basadas en la familia y la comunidad, priorizando el Acogimiento familiar, como una de las modalidades de cuidado alternativo.

Por todo lo anterior, los datos y estadísticas no prevén que las cifras vayan a mejorar, teniendo en cuenta que el riesgo de pobreza infantil en España ha aumentado del 27,4% en 2020 al 28,9% en 2021, representando la cifra más alta de pobreza infantil en los últimos 5 años. Además, según la última Encuesta de Condiciones de Vida del Idescat¹⁵⁴, en 2023 en Cataluña existen 378.500 niños y niñas en esta situación, y el aumento del 36% en políticas de infancia no ha significado la mejora de estas cifras.

Así lo indicaba Naciones Unidas, que ya denunció en un informe de 2018¹⁵⁵ así como el incumplimiento de la CDN¹⁵⁶, un tratado internacional, de obligada ejecución por parte de los Gobiernos, que reconoce los derechos humanos de los menores de 18 años. En particular, el Comité pidió que España simplificase los procedimientos para que las familias con niños en situación vulnerable pudieran acceder a una adecuada protección social (ayudas económicas o servicios de acompañamiento); y que se incrementase el personal que recibe y tramita estas solicitudes o aumentase la inversión pública, muy por debajo de la media europea.

¹⁵⁴ Vid. Encuesta de Condiciones de Vida (2022). Instituto de Estadística de Cataluña (Idescat). Acceso: <https://www.idescat.cat/novetats/?id=4542&lang=es>

¹⁵⁵ Vid. Informe de 2018 en el que Naciones Unidas expresó su preocupación por lo poco que invierte España en protección a la infancia y que ésta ha sido inadecuada para paliar el impacto negativo de la grave crisis económica y social que comenzó en 2008, incrementando los niveles de pobreza y desigualdad. Acceso al Informe: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/057/16/PDF/G1805716.pdf?OpenElement>

¹⁵⁶ Convención sobre los Derechos del Niño. Acceso: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Cabe destacar que en gran parte de los países europeos se aboga, desde finales del siglo XX, por la desinstitucionalización, y ya han iniciado ese proceso y reducido el número de niños y niñas en centros, mientras que han aumentado el acogimiento en familias. En nuestro país la tendencia es la contraria, pese a contar con los fondos que la Unión Europea pone a su disposición.

Respecto a la distribución espacial de la pobreza infantil en España, se debe resaltar un cambio sustancial, ya que antes de la crisis de 2008 dicha pobreza infantil se concentraba geográficamente en el sur del país y en la actualidad el porcentaje de pobreza infantil se sitúa curiosamente en las regiones más ricas, donde se acentúa cada vez más una diferenciación de clases en función de su pobreza o riqueza.

A finales de 2022, UNICEF Comité Cataluña presentó el Informe *La agenda 2030 en clave de infancia en Cataluña*¹⁵⁷. Este informe indica que, actualmente, uno de cada tres niños en riesgo de pobreza vive en Cataluña -que ha pasado del 10 al 19%- o en la Comunidad de Madrid -del 13 al 17%. Esta acusada concentración territorial también se repite cuando se analiza la dinámica de la pobreza. Uno de cada tres niños que sufre pobreza de forma persistente vive en Andalucía, sin que las regiones más ricas se distancien del retrato anterior, ya que uno de cada cuatro que estuvieron en situación de pobreza más de tres años seguidos vivía en Cataluña o en la Comunidad de Madrid.

En consecuencia, solo uno de cada diez niños en situación de pobreza vive en zonas poco pobladas o rurales. El aumento de la pobreza en las grandes ciudades y la prolongada caída de la población infantil en los hábitats rurales han contribuido a esta recomposición. No obstante, de los datos se deduce también un cierto incremento del peso de este grupo durante los momentos más severos de la crisis de 2008, si bien la recuperación posterior y la pandemia sanitaria revirtieron ese proceso.

Teniendo en cuenta los datos del informe anterior, se pone de manifiesto que combatir la pobreza infantil es una cuestión de justicia social, y también de

¹⁵⁷ El documento analiza los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la perspectiva de los derechos de los niños y niñas, y pone la primera piedra para el aterrizaje de la Agenda 2030 en clave de infancia en Cataluña. Recuperado el 25 de junio de 2023. Véase el Informe completo en: https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/informe_no_val_a_badar.pdf

inteligencia colectiva, por los costes que comportan a largo plazo en el conjunto de la sociedad en materia de desigualdad social, laboral, de salud etc (la pobreza infantil tiene un coste de, como mínimo, 63.079 millones de euros al año, que se traducen en unos 1.300 euros anuales por persona (Encuesta de Condiciones de Vida¹⁵⁸), y que equivale a un 5,1% del Producto Interior Bruto de 2019 o, dicho de otra manera, el PIB español de ese año hubiera sido un 5,1% más elevado de no ser por los altos niveles de pobreza infantil.

Esta magnitud equivale al 5,1% del PIB de 2019 o, dicho de otra manera, el PIB español de ese año hubiera sido un 5,1% más elevado de no ser por los altos niveles de pobreza infantil. Esta cifra se sitúa muy por encima de la tasa de crecimiento anual media del PIB en nuestro país.

La tasa de pobreza en la población menor de 18 años en 2022¹⁵⁹ desciende 1,1 puntos si lo comparamos con 2021, hasta el 27,8%, acercándose a la tasa de 2020 (con datos de 2019), que se situaba en el 27,4%. A pesar de haber mejorado las cifras en entre los años 2020 y 2021 (los últimos de los que se tienen datos), España mantiene niveles similares a los de Hungría, Rumanía y Bulgaria y está a la cola de Europa en menores vulnerables. En la actualidad, la tasa de riesgo de pobreza y exclusión afecta a un 28,3 % de los niños y niñas en España, es decir, a 2,2 millones. Si no se toman medidas urgentes estaremos condenando a las futuras generaciones.

Por esta razón, con las políticas de infancia adecuadas, el porcentaje de pobreza infantil en 2030 debería reducirse hasta el 17 %, es decir, descender un punto porcentual por año. Estas políticas afectan directamente a la infancia desprotegida y desamparada que se encuentra tutelada por el sistema de protección a la infancia.

Finalmente, respecto a Cataluña, el *Departament de Treball, Afers Socials i Famílies* y la *Secretaria d'Infància, Adolescència i Joventut* creó el Plan de

¹⁵⁸ Vid. Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística de 2019. Acceso desde: https://ine.es/prensa/ecv_2019_m.pdf

¹⁵⁹ Vid. Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística de 2022. Acceso desde: https://ine.es/prensa/ecv_2022.pdf

Mejora del Sistema d'Atenció a la Infancia y la Adolescencia que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que engloba el periodo 2021-2024¹⁶⁰, con el objetivo de transformar el Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia, así como a sus familias mediante la previsión de implementar 150 medidas que fueron redactadas por más de 400 profesionales y agentes sociales, así como niños y familias, en total unas 1.500 personas.

En una entrevista realizada en mayo de 2022 por el autor de esta Tesis se solicitaron los resultados obtenidos en esa fecha del Plan de Mejora a los responsables de DGAIA e ICAA, pero aunque el cronograma previsto de resultados ya esté en la actualidad a mediados del tercer año de cumplimiento, no se pudieron ofrecer resultados sobre su aplicación.

Este Plan se *operativizó* y reordenó con el cambio que se produjo en el Gobierno de Cataluña y en la dirección de la Consejería de Servicios Sociales a finales de 2022, y dicho Plan actualmente vigente es el nuevo "Plan de mejora del sistema de atención a la infancia y la adolescencia 2022-2025"¹⁶¹.

Este nuevo Plan es la nueva hoja de ruta que la Secretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud -mediante la DGAIA y el ICAA- promueve con el objetivo de transformar el actual sistema encargado de velar por los niños y niñas en situación de riesgo o desamparo en Cataluña, y que hace hincapié en la prevención, la reconversión del modelo residencial, el incremento del número de familias acogedoras o la mejora de las condiciones y la formación de las profesionales del sector, así como la toma de decisiones basada en datos.

Capítulo II. Propuestas de mejora en el proceso de acogida

¹⁶⁰Vid. Pla de millora del sistema d'atenció a infants i joves, i les seves famílies, en situació de vulnerabilitat. Període 2021-2024. Acceso: <https://www.icab.es/export/sites/icab/galleries/documents-noticies/Pla-Millora-Sistema-Atencio-Infants-i-Joves-2021-2024.pdf>

¹⁶¹ Vid. Pla de millora del sistema d'atenció a la infància i l'adolescència de Catalunya. Període 2022-2025: <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=8242&tipo=documento>

En línea con los objetivos planteados en esta Tesis doctoral, a continuación, se enumeran las carencias o espacios para la mejora encontradas en el Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia y más concretamente en el actual modelo de acogida, para las que se aportan una serie de propuestas de mejora. Estas iniciativas están contempladas a priori para el Sistema de Protección catalán, aunque la mayor parte de ellas pueden ser extrapolables al resto de CCAA en las que se pudiera aplicar.

Tras el análisis y aplicación de los resultados y conclusiones obtenidos con la metodología seleccionada, se recoge una compilación de circunstancias a mejorar dentro del sistema de protección de la infancia en Cataluña (que pueden ser extrapolables a otras CCAA si fuera el caso). Con todo ello se dará cumplimiento a los objetivos planteados en esta investigación, así como para dar respuesta a la hipótesis planteada.

De esta manera, se ha plasmado las propuestas de mejora del proceso de acogida del segundo capítulo, relativas al propio Sistema de Protección; a los niños; a las familias acogedoras y a las familias biológicas. Por motivos estructurales y para una mejor comprensión lectora se ha decidido realizar esta fragmentación dividida en los diferentes actores que participan en el proceso, aunque, obviamente, todas las mejoras planteadas acaban revirtiendo directamente en mayor o menor medida en los niños, niñas y adolescentes acogidos, que son el centro neurálgico de este proceso.

Finalmente, se ha incluido de manera separada al resto de mejoras un apartado relativo a la introducción de la figura de la *adopción abierta* como mejora del Sistema de Protección a la infancia y la adolescencia¹⁶². La Ley 26/2015, de 28 de julio, introduce diferentes modificaciones y cambios con el objetivo de mejorar los instrumentos de protección jurídica del Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia y, entre otras novedades, añade esta figura de protección.

¹⁶² Véase el apartado 5 de la Parte III del trabajo, donde se incluye la adopción abierta en el marco del Sistema de Protección, focalizándola en las acogidas permanentes, así como los retos a abordar para su correcta aplicación y conclusiones a las que se ha llegado.

1. Mejoras relativas al Sistema de Protección de la Infancia y la Adolescencia

En primer lugar, se van a enumerar una serie de carencias encontradas en el propio Sistema de Protección de la Infancia y la Adolescencia, poniendo el foco en el Sistema Catalán, pero tal y como se ha comentado a lo largo de la investigación, tanto las carencias encontradas como las propuestas de mejora aportadas pueden extrapolarse al resto de CCAA, si fuera procedente.

Cabe reconocer que, en Cataluña, en los últimos años, se ha avanzado tanto en el aspecto regulador y normativo como en el aumento presupuestario respecto a las políticas de infancia. Así lo destacaba el *Informe sobre els drets de l'infant* del Síndic de Greuges de finales de 2021¹⁶³. En el periodo que comprende los años 2014-2021, la inversión en políticas de infancia ha aumentado un 42,7% (unos 1.900 millones de euros aproximadamente), pero a pesar de esta fuerte inversión económica no se ha llegado a conseguir avances significativos respecto a los derechos de la infancia.

La relación de diferentes carencias encontradas que se enumeran a continuación, así como la aportación de diferentes propuestas para su mejora, deben ser entendidas como intentos para reforzar la promoción de los derechos de la infancia en primer lugar, conseguir más sensibilización, desestigmación y normalización de la figura del acogimiento de niños, así como la garantía del derecho a la información y comprensión de la situación de los participantes en este proceso, reducción de la institucionalización de las medidas protectoras y fomento del acogimiento familiar, estabilidad de las medidas acordadas, flexibilización del Sistema de Protección, medidas de prevención, recursos del Sistema, entre otras propuestas. Del mismo modo, se identifican algunas carencias del Sistema de Protección con el objetivo de visualizarlas y asignarles la importancia que merecen para lograr ser mejoradas.

¹⁶³ Vid. Informe sobre els drets de l'infant del Síndic de Greuges. 2021. Acceso: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8322/Informe%20Infancia%202021_def.pdf

1.1 Incorporación de la perspectiva de la infancia

Se ha incorporado la perspectiva de la infancia en primer lugar debido a que es una propuesta que debe tratarse de manera transversal en nuestra sociedad, en todas y cada una de las situaciones que ocurren a diario, y en cualquier ámbito (social, judicial, político, cultural, educacional, etc). No se va a aportar una propuesta de mejora como tal, sino lo que realmente se pretende es visibilizar a la infancia, no solo porqué es un derecho, sino también porque es necesario.

Dicho lo anterior, se debe remarcar que en las últimas décadas existe un creciente interés en diversos ámbitos por abordar temas relacionados con los derechos de niñas, niños y adolescentes, lo que visibiliza a este sector poblacional, que tradicionalmente se encontraba invisibilizado.

A partir del reconocimiento de los derechos humanos y especialmente de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en diversos documentos internacionales como la Declaración de los Derechos del Niño (1959) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), se debían implementar iniciativas legislativas, de políticas públicas y jurisdiccionales para respetar mejor los derechos de la infancia.

A pesar de que en las modificaciones legislativas de 2015 se incluyeron mejoras respecto a la participación de los niños y las niñas del Sistema de Protección, es muy importante es importante no simplificar la perspectiva de la infancia o realizar un filtrado adulto en dicha participación o en la escucha de su voz.

El reconocimiento de este derecho se encuentra muchas veces entorpecido, en muchos ámbitos, por visiones adultocéntricas o a estructuras que impiden de alguna manera su participación, ejerciendo un paternalismo respecto a sus derechos en los que continúan siendo considerados objetos de protección y no sujetos jurídicos, tal y como indica la legislación actual.

Este enfoque de aplicación de la perspectiva de la infancia se basa en su reconocimiento como sujetos de pleno derecho, de manera inclusiva, y visibilizando las situaciones de especial vulnerabilidad que padecen estos niños, niñas y adolescentes.

De la misma manera, diferentes estudios subrayan la necesidad de incluir las voces de los niños y de las niñas en su propio proceso de acogimiento¹⁶⁴, así pues se debe garantizar que las políticas públicas cuenten con la sociedad civil así como con la participación de la infancia, con un enfoque transversal hacia sus derechos (ver apartado 2.2 de la investigación).

Toda decisión que afecte a la infancia y a sus familias debe aportar esa perspectiva de la infancia, la escucha a las familias que son atendidas y a todos los actores del proceso, teniendo en cuenta que existen situaciones complejas que deben ser tratadas con una perspectiva especial y terapéutica.

Por ello, se deben consolidar las políticas de prevención y protección integral a la infancia, preservando sus derechos e intereses, y desestigmatizando a estos niños y familias y propiciando su integración social.

Del mismo modo que existe una perspectiva de género es necesario aplicar una perspectiva de la infancia integral en lo que concierne a todas las políticas que afecten de una manera u otra la vida de niños, niñas y adolescentes, en especial aquellos que sufren algún tipo de vulnerabilidad.

La perspectiva de la infancia es un mandato obligatorio que exige que el interés del niño, niña o adolescente sea valorado y considerado primordial en todas las acciones y decisiones que le afecten, tanto en el ámbito público como en el privado.

De hecho, las perspectivas de los niños o niñas han sido en gran medida descuidadas en el derecho y en la jurisprudencia, a pesar de que muchas de las decisiones legales que se toman tienen un impacto directo en la infancia.

En el ámbito jurídico, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia considera que escuchar y considerar las opiniones de la infancia en los procedimientos judiciales que les conciernen significa utilizar protección legal para ellos y es una parte crucial de la toma de decisiones.

¹⁶⁴ Acceso al estudio: <https://repositori.udl.cat/server/api/core/bitstreams/4e04289a-b6e6-4c08-b94d-fb8462980d4e/content>

Para lograr la justicia desde la perspectiva de la infancia, los órganos jurídicos deben lograr una opinión libre y adecuada a la edad y madurez de los niños y niñas, y tomar esta perspectiva como principio rector de cualquier decisión. Esa perspectiva es un mandato que dictamina que el interés superior de los niños y niñas sea decisivo en cualquier toma de decisiones pública o privada.

Por lo tanto, la necesidad actual de abordar todos los aspectos de la infancia es necesaria debido a su creciente importancia jurídica y social. Estos dos aspectos deben examinarse conjuntamente para brindar una protección integral a los niños, niñas y adolescentes, así como los derechos humanos.

Así pues, el Estado tiene una especial relevancia como garante de los derechos de los niños y niñas, por lo que está obligado a prestar especial atención a las necesidades de este grupo poblacional. Por todo ello, las políticas públicas y otras decisiones que conciernen a niños y niñas deben asegurar el respeto, protección y garantía de sus derechos e interés superior.

En conclusión, las leyes, políticas públicas y decisiones judiciales deben ser establecidas bajo la perspectiva de la infancia, y con base a su interés superior, con la premisa de conseguir una protección integral de la infancia y así mirar la realidad desde la sensibilidad de la infancia y sus problemáticas.

1.2 Priorización del Interés Superior de la Infancia: la transición de la acogida a la adopción

En la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia se indica que el interés superior de la infancia está por encima de cualquier otro interés, y lo sitúa como principio rector de cualquier decisión que le afecte.

Dentro de las competencias otorgadas a las CCAA está la protección a la infancia, y éstas disponen de normativas similares en este ámbito, pero realizan prácticas y aplican criterios de manera no homogeneizada, hecho que suele provocar desigualdades y vulneraciones de derechos de la infancia. Así lo indicó el Comité de los Derechos del Niño, en sus observaciones finales a España en

2018¹⁶⁵, quién recomendó a España realizar una mejor coordinación en la aplicación de políticas de protección a la infancia.

Este principio rector topa con la rigidez de algunos (la mayor parte) de los sistemas de protección de las CCAA, ya que se antepone los procesos burocráticos y sus protocolos que el propio interés de los niños y niñas y sus necesidades.

En esta sección se plantea el caso de la transición de la acogida a la adopción, cual es el estado de la cuestión, cómo debería resolverse y porqué.

En primer lugar, se habla de rigidez de las administraciones en cuanto no se tiene flexibilidad en la toma de ciertas decisiones, ni se tiene en cuenta el interés del menor.

Respecto a la transición de la acogida a la adopción, cuando se declara imposibilidad de retorno a su familia biológica, existen numerosos casos en que el niño o niña que se encuentra en acogida temporal o permanente será entregado a una nueva familia registrada como familia adoptante, sin tener en cuenta la opinión de la familia acogedora (en caso que quisiera y solicitara adoptar al niño o niña), consolidación de unos vínculos familiares y lazos afectivos con la familia acogedora y su entorno familiar, la estabilidad familiar y su identidad afectiva, perjudicando enormemente el interés del menor tutelado.

Se han dado casos que, tras la oposición de la familia acogedora a la medida de tránsito, la Administración ha decidido de manera fulminante y unilateral finalizar la acogida e incluso utilizado a las fuerzas públicas para la retirada automática del niño o niña de la casa de los acogedores¹⁶⁶.

Este proceder de las administraciones puede llegar a considerarse como un maltrato institucional, ya que se debe estudiar individualmente caso a caso, tener en cuenta el conocimiento científico actual del tema, evitar estas transiciones

¹⁶⁵ Vid. página 8 de las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España en: <https://bienestaryproteccioninfantil.es/observaciones-finales-del-comite-de-los-derechos-del-nino-cdn-a-espana-2018-crc-c-esp-co-5-6-al-v-y-vi-informe-de-aplicacion-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-version-oficial/>

¹⁶⁶ Véase el siguiente art., donde se explica el caso en que se retira de manera violenta de la familia acogedora a un niño debido a que pasa a adopción, y donde la respuesta de la administración es que es importante subrayar es que el acogimiento familiar no es una vía de acceso a la adopción, obviando los derechos e intereses del niño. Acceso a la noticia: <https://www.laprovincia.es/lanzarote/2022/03/18/familia-acogida-menor-lanzarote-hicieron-63991290.html>

innecesarias que pueden perjudicar de manera exponencial a un niño o niña y anteponer el interés y derechos de la infancia, ante todo.

La toma de esta decisión comporta para el niño o niña la suma de un nuevo abandono a su corta vida, una ruptura con su entorno estable sin motivación ni justificación alguna, únicamente por un cambio de *etiqueta* (el tránsito de niño o niña acogido a adoptado).

Partiendo de este planteamiento, en muchas administraciones si una familia está registrada como familia acogedora y no puede optar a adoptar al niño o niña en cuestión, aunque quisiera y si se diera la circunstancia, provocando lo anteriormente comentado.

La vulneración de derechos en estas situaciones es flagrante, y debe denunciarse, ya que una vez que el niño o niña encuentra esa necesaria estabilidad se le impone una separación injustificada que contradice las recomendaciones internacionales de permanencia dentro de la familia asignada en primera instancia, siempre que beneficie su interés.

En este mismo sentido se recoge el art. 19 bis de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que indica que, “En los casos de acogimiento familiar, deberá ponderarse, en la toma de decisión sobre el retorno, el tiempo transcurrido y la integración en la familia de acogida y su entorno, así como el desarrollo de vínculos afectivos con la misma”.

Del mismo modo, no son pocas las sentencias del Tribunal Supremo desde 2009 donde se tiene en cuenta el ISM en la decisión de separar al niño o niña de su familia acogedora y plantear un posible retorno con la familia biológica¹⁶⁷, a pesar de su aparente recuperación del problema origen de esta situación, ya que prevalece el tiempo transcurrido en la familia de acogida, su satisfactoria integración en ella y en el entorno, si se han desarrollado vínculos afectivos con ella, estabilidad integral, si obtiene en la familia de acogida los medios necesarios para su desarrollo físico y psíquico, etc.

¹⁶⁷ Ver apartado 5 de la Parte III de este trabajo: La adopción abierta como mejora del Sistema de Protección.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia, donde la judicatura determina y hace prevalecer el ISM para el estudio de un posible retorno de un niño o niña acogido con su parte biológica, es de lógica aplicar el mismo criterio a la hora del tránsito de la acogida (temporal o permanente) a la adopción (abierta o tradicional, en función de los intereses del niño o niña), y que los menores permanezcan donde ya se encuentren estable.

El ISM debe estar por encima de cualquier protocolo administrativo y declaración de adoptabilidad de una familia que se encuentre en una larga lista de familias registradas como potenciales adoptantes, y no priorizar una lista de espera de familias adoptivas a los lazos afectivos y estabilidad ya establecidos entre acogedores y acogido.

Al Derecho se le presume el valor de la coherencia, que debe ser interpretado bajo esta premisa, y ponderar todos los elementos anteriores antes de decidir un cambio de familia acogedora a adoptante, y al Fiscal de Menores (como tutor superior) y al Juez (en instancia final) el hecho de verificar los criterios utilizados, así como la motivación y razonamiento de cualquier decisión que se tome.

Partiendo de esta realidad, todavía existen CCAA que, más allá de lo que aconseje el ISM, diferencia la acogida y la adopción de manera rígida e inamovible, así que si formas parte del registro de familias acogedoras ya no podrás adoptar a tu niño o niña de acogida (solicitudes diferenciadas para el acogimiento y la adopción), sea cual sea la circunstancia que ocurra y sin tener en cuenta al menor, ni las terribles consecuencias de la nueva separación y únicamente pensando en las propias necesidades del Sistema.

Por lo tanto, a pesar de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y en contra de lo que versa la propia Ley, el ISM sigue sin ser el principal en la toma de decisiones.

Dicho lo anterior, un cambio de medida no debe implicar un cambio de familia. Es por ello que se deben evitar separaciones innecesarias y ruptura de vínculos emocionales mediante esta medida de doble idoneidad y priorizando a la familia acogedora en caso de transitar hacia una adopción.

En esta priorización de la familia acogedora se debería valorar, en primer lugar, la vinculación emocional, el cumplimiento de requisitos jurídicos, la opinión del niño o niña (teniendo en cuenta su edad) así como la valoración de la adopción abierta (dependiendo del interés del niño o niña).

Únicamente cuando el cambio de familia es estrictamente necesario (por el interés del menor o por negativa de la familia acogedora a adoptar) se debe hacer una transición bien planificada, cuidadosa y correctamente ejecutada.

Así pues, la estabilidad dentro del sistema de protección es una de las variables más importantes que deben ser prioritarias (de acogedores, profesionales, servicios sociales, escolarización, etc).

Por consiguiente, se debe plantear un cambio normativo y la flexibilización, rapidez, eficiencia, transparencia y adaptabilidad de los procedimientos administrativos para anteponer, de una vez por todas, el ISM por encima de cualquier otro, y en todo el territorio español.

En este sentido, la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid¹⁶⁸ y la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía¹⁶⁹ se erigen como dos de las leyes más avanzadas y actuales en este sentido, donde derecho de *nueva generación*:

El derecho al desarrollo y al crecimiento en el seno de una familia y elevando a categoría de derecho, el de todo niño o niña a vivir y crecer en familia; así como una apuesta absoluta por el acogimiento familiar y la adopción como principales figuras de protección, en línea con la estrategia de desinstitucionalización.

En adición a lo anterior, la ley madrileña prioriza el cuidado familiar frente al residencial, y en los casos de no retorno el derecho del niño o niña a permanecer con la familia inicial que se encargó de él al entrar en el sistema de protección.

¹⁶⁸ Véase en este sentido la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid; <https://www.boe.es/boe/dias/2023/06/16/pdfs/BOE-A-2023-14347.pdf>

¹⁶⁹ Al respecto véase la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía; <https://www.boe.es/boe/dias/2021/08/09/pdfs/BOE-A-2021-13605.pdf>

Este hecho se consigue mediante la declaración dual de acogedores o adoptantes (creación de un listado o registro de familias flexibles para nuevas incorporaciones), o unificando el registro de familias, creándose un único registro de familias acogedoras y adoptantes. No tiene ningún sentido negar la adopción a una familia acogedora por el simple hecho de pertenecer a una lista u otra, ya que se prioriza la simple burocracia a lo que realmente importa, que es el niño o niña.

Finalmente, y respecto a Cataluña, se debería modificar el Decreto 127/1997¹⁷⁰, para actualizar los criterios de idoneidad de adopción y de acogimiento, adaptando dicho decreto a esta doble idoneidad así como la priorización de la familia acogedora (temporal o permanente) en casos de transición hacia la adopción.

1.3 Políticas de desinstitucionalización

En primer lugar, se debe resaltar que la obtención de datos estadísticos actualizados en materia de protección a la infancia es una tarea compleja. Si bien es cierto que, por ejemplo, en Cataluña se ofrecen datos mensuales sobre número de niños y niñas en centros, en situación de acogimiento familiar, en centros de acogida etc, estas estadísticas deberían profundizar más y ser complementadas con datos más concretos (por ejemplo, número actualizado de niños y niñas menores de 3 y 6 años en centros, número actual de acogimientos en los que se realiza un retorno con su familia biológica, número de adopciones abiertas, etc).

La disponibilidad de datos actualizados permitiría poder analizar si las políticas que se aplican son las correctas y van en la dirección adecuada, así como poder plantear propuestas de mejora tras conocer las debilidades que vayan encontrándose.

¹⁷⁰ Los criterios de preferencia para la adopción se encuentran en el art. 75 del Decreto 127/1997, de 27 de mayo, por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2/1997, de 7 de enero, de aprobación del Reglamento de protección de los menores desamparados y de la adopción: <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=148012>

De la misma manera, la fiabilidad de los datos que se ofrecen (tanto a nivel nacional como autonómico) se pone en duda debido a que diferentes instituciones aportan datos distintos para una misma población y temporalidad, tal y como se podrá ir observando a lo largo de la investigación.

Dicho esto, a continuación, se plantea un tema de primera actualidad, y se planteará el estado de la cuestión en España y en Cataluña, se mostrarán los datos más actualizados que se disponen y se plantearán algunas propuestas de mejora.

A modo de ejemplo, continúa siendo preocupante el número de niños, niñas menores de 3 y 6 años y niños y niñas con discapacidad todos ellos residentes en centros de acogida, así como el tiempo que permanecen en estos centros, al no cumplir los plazos que marca la ley para salir de dichos centros (así como la obligación de revisar las medidas de protección temporales cada tres meses en casos de menores de tres años y cada seis meses respecto a los mayores de esa edad)¹⁷¹.

Así se indica en el art. 12.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en el art. 132 de la LDOIA¹⁷², donde indica que el paso del tiempo y la falta de cumplimiento de la garantía de transitoriedad del acogimiento residencial puede vulnerar los derechos de la infancia a vivir en un entorno familiar.

Del mismo modo, es especialmente preocupante que, en el año 2020 y 2021, en España había en acogimiento residencial 537 y 503 niños y niñas respectivamente de 0 a 3 años¹⁷³ (en Cataluña 126 y 129) y 640 y 536 de 4 a 6 años (en Cataluña 137 y 100), incumpléndose, por tanto y a pesar de reducirse

¹⁷¹ Tal y como se establece en el art. 12.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, *las Entidades Públicas garantizarán los derechos reconocidos en esta ley a las personas menores de edad desde el momento que accede por primera vez a un recurso de protección y proporcionarán una atención inmediata integral y adecuada a sus necesidades, evitando la prolongación de las medidas de carácter provisional y de la estancia en los recursos de primera acogida.*

¹⁷² Acceso a la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-10213-consolidado.pdf>

¹⁷³ Datos obtenidos del Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia y la adolescencia. Boletín número 24. Datos 2021. Acceso al informe: https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/BOLETIN_Proteccion_ANO_2021_ACCESIBLE.pdf

las cifras, la prohibición por Ley de institucionalizar a los menores de 3 años y evitarla en el caso de los menores de 6 años.

El Informe sobre los derechos del niño, de diciembre de 2022, realizado por el Síndic de Greuges (Cataluña)¹⁷⁴ indica que el número de niños y niñas tuteladas menores de seis años en centro residencial ha pasado de 123 en 2020 a 229 en 2021, y a 212 en septiembre de 2022. El número de niños tutelados menores de tres años en centro residencial también se ha incrementado, de 64 en 2020 a 94 en septiembre de 2022.

TABLA 2 – EVOLUCIÓN MENORES DE 3 Y 6 AÑOS EN CENTROS EN CATALUÑA

	2020	2021	2022 (sept)
Niños y niñas tutelados en centro residencial	4.246	4.168	4.879
De los cuales < de 6 años	123	229	212
De los cuales < de 3 años	64	80	94

Fuente: elaboración propia con datos de la DGAIA

Como se puede observar y tal y como se indicaba al inicio de este apartado, los datos que se facilitan en el Boletín de Datos Estadísticos y en la DGAIA no coinciden en el número de niños y niñas menores de 3 y 6 años institucionalizados, por lo que se duda de la fiabilidad de los mismos.

De la misma manera, el acogimiento residencial sigue siendo preponderante en Cataluña, si bien los datos globales de España han podido revertir en los últimos años los porcentajes de residencialidad versus acogidas familiares:

A continuación, se aportan datos estadísticos respecto al número de niños y niñas residentes en situación de acogida familiar y residencial en España y en Cataluña, por edades, para posteriormente ser analizados:

¹⁷⁴ Véase el informe completo en: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9108/Informe%20anual%20infancia_2022_definitivo_cast.pdf

TABLA 3 – EVOLUCIÓN DE LA ACOGIDA POR MODALIDAD Y EDAD EN ESPAÑA

ESPAÑA	2018	2019	2020	2021
Con medidas protectoras residencial o familiar	40.828	42.529	35.883	34.632
Acogida familiar	19.545 (47,9%)	19.320 (45,4%)	18.892 (52,6%)	18.455 (53%)
Acogida residencial	21.283 (52,1%)	23.209 (54,6%)	16.991 (47,4%)	16.177 (47%)
Acogida familiar de 0 a 3 años	3.280 (17%)	3.366 (17%)	3.338 (18%)	3.411 (19%)
% Acogida residencial de 0 a 3 años	619 (3%)	599 (2%)	537 (3%)	503 (3%)
Acogida familiar de 4 a 6 años	2.955 (15%)	2.916 (15%)	2.857 (15%)	2.781 (15%)
Acogida residencial de 4 a 6 años	665 (3%)	702 (3%)	640 (4%)	536 (3%)
Acogida familiar de 7 a 10 años	4.675 (24%)	4.365 (23%)	4.093 (22%)	3.920 (21%)
Acogida residencial de 7 a 10 años	1.905 (9%)	13.484 (9%)	1.911 (11%)	1.835 (11%)
Acogida familiar de 11 a 14 años	4.877 (25%)	4.927 (26%)	4.803 (25%)	4.643 (25%)
Acogida residencial de 11 a 14 años	4.610 (22%)	4.588 (20%)	4.323 (26%)	4.283 (27%)
Acogida familiar de 15 a 17 años	3.758 (19%)	3.746 (19%)	3.831 (20%)	3.700 (20%)
Acogida residencial de 15 a 17 años	13.484 (63%)	15.283 (66%)	9.580 (56%)	9.020 (56%)

Fuente: creación propia con datos del Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia y la adolescencia

TABLA 4 – EVOLUCIÓN DE LA ACOGIDA POR MODALIDAD Y EDAD EN CATALUÑA

CATALUÑA	2018 (*)	2019 (*)	2020 (*)	2021 (*)
-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------

Con medidas protectoras residencial o familiar	9.423 (*)	9.346 (*)	7.893 (**) 7.879 (*)	7.798 (**) 7.777 (*)
Acogida familiar	3.742 (19,1% de España; el 39,7% en CAT)	3.669 (19,4% de España; el 39,3% en CAT)	3.633 (19% de España; el 46,1% en CAT)	3.609 (19,6% de España; el 46,4% en CAT)
Acogida residencial	5.681 (26,7% de España; el 60,3% en CAT)	5.677 (24,5% de España; el 60,7% en CAT)	4.246 (el 25% de España; el 53,9% en CAT)	4.168 (25,7% de España; el 53,6% en CAT)
Acogida familiar de 0 a 3 años	340 (9,1%)	334 (9,02%)	481 (13,2%)	481 (13,3%)
% Acogida residencial de 0 a 3 años	93 (1,6%)	116 (2%)	126 (2,9%) 64 (***)	129 (3,1%) 80 (***)
Acogida familiar de 4 a 6 años	485 (12,9%)	428 (11,7%)	530 (14,6%) (*)	488 (13,5%) (*)
Acogida residencial de 4 a 6 años	112 (2%)	148 (2,7%)	137 (3,2%) (*) 229 (<6a***)	100 (2,4%) (*) 229 (<6a***)
Acogida familiar de 7 a 10 años	924 (24,7%)	1.001 (27,3%)	782 (21,5%) (*)	773 (21,4%) (*)
Acogida residencial de 7 a 10 años	321 (5,7%)	400 (7,4%)	432 (10,2%) (*)	472 (11,3%) (*)
Acogida familiar de 11 a 14 años	1.060 (28,3%)	1.063 (28,9%)	996 (27,4%) (*)	1.019 (28,2%) (*)
Acogida residencial de 11 a 14 años	946 (16,7%)	1.052 (18,5%)	945 (22,5%) (*)	937 (22,5%) (*)
Acogida familiar de 15 a 17 años	933 (24,9%)	843 (22,9%)	844 (23,2%) (*)	848 (23,5%) (*)
Acogida residencial de 15 a 17 años	4.209 (74,1%)	3.961 (69,8%)	2.606 (61,4%) (*)	2.530 (60,7%) (*)

Fuente: creación propia con datos de: * Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia y la adolescencia. **Memoria estadística mensual de la DGAIA. ***Informe anual Infancia Síndic de Greuges

En primer lugar y respecto al número de niños, niñas y adolescentes con medidas protectoras residenciales o familiares, es importante resaltar que a nivel español se han revertido los porcentajes. Si bien en 2018 el número de niños y niñas con medidas protectoras (residenciales o familiares) alcanzaba los 40.828, el porcentaje de residentes era del 52,1%, en 2021 (con 34.632 niños y niñas con medidas protectoras) se situó ya por debajo, disminuyéndose al 47% las institucionalizaciones y el 53% las acogidas familiares. Obviamente, los

porcentajes de institucionalización deberían ser mucho más bajos, pero esta tendencia a la baja es positiva.

Por otro lado, en Cataluña, en 2020, de un total de 7.879 niños, el 46,1% se encontraban en familias acogedoras, y el 53,9% en instituciones. En 2021, de un total de 7.777 niños y niñas, se mantenían porcentajes muy similares, siendo el 46,4% los que se encontraban en familias de acogida, y el 53,6% en centros, con datos facilitados por el Boletín de datos estadísticos.

Las memorias estadísticas mensuales de la DGAIA aportan datos para el año 2022 y 2023, siendo muy similares a los facilitados por el Ministerio, pero reduciéndose mínimamente los acogimientos familiares (43,8% y 42,5% a finales de 2022 y de 2023 respectivamente), y aumentando levemente los residenciales (56% y 56,8% para finales de 2022 y 2023).

En este mismo sentido y con el objetivo de disponer de una visión más amplia, a continuación se muestra un ejemplo de otras CCAA, para los años 2020 y 2021.

Por ejemplo, en Andalucía los porcentajes de niños y niñas con medidas protectoras residenciales y familiares en 2020 eran del 41,5% y 58,5% respectivamente (de un total de 5.559 niños y niñas), y en 2021 del 43,3% y 56,7% respectivamente (de un total de 5.375), siendo inferiores los acogimientos residenciales a los familiares desde hace bastantes años, debido a la mejora y actualización de sus políticas de protección a la infancia.

Por otro lado, en la Comunitat Valenciana los porcentajes de institucionalización son menores que los andaluces, aunque con un menor número de niños y niñas con estas tipologías de medidas de protección. En 2020, de un total de 4.043 niños, el 63,2% se encontraban en familias acogedoras, y el 36,8% en instituciones. En 2021, de un total de 4.145 niños, se mantenían porcentajes muy similares, siendo el 62,4% los que se encontraban en familias de acogida, y el 37,6% en centros.

Por último, la Comunidad de Madrid se sitúa en unas cifras muy similares a las valencianas, aunque con un número de niños y niñas sensiblemente inferior. Así pues, en 2020 el porcentaje de niños y niñas con medidas protectoras

residenciales alcanzaba el 60,6%, encontrándose en familias el 39,4% (de un total de 3.802). Para 2021 las cifras eran casi exactas, ya que de 3.714 los porcentajes de niños y niñas el 60,9% estaban acogidos en familias, y el 39,1% en residencias.

Del análisis de estos datos se puede concluir que todavía queda mucho camino por recorrer, sobretodo en Cataluña, para lograr que el número de niños y niñas residentes en centros sean los mínimos posibles, para prevalecer su interés superior y no contradecir la legislación vigente actual.

De hecho, y tal y como se detalla más adelante, para mejorar estos datos es necesario aumentar el número de familias acogedoras ajenas (y, por lo tanto, su promoción, beneficios, etc), ya que el número de familias hace años que se sitúa en torno a las 800 (en 2023 hay 783 familias acogedoras ajenas que acogen a 937 niños y niñas acogidos¹⁷⁵, añadiendo a este número unas 139 familias de fines de semana y vacaciones que acogen 150 niños y niñas).

Respecto a la edad de los niños y niñas en centros residenciales, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (LMSPIA), indica que *prevalecerá la medida de acogimiento familiar sobre la de acogimiento residencial para cualquier menor, especialmente para menores de seis años. No se acordará el acogimiento residencial para menores de tres años salvo en supuestos de imposibilidad.*

En España, el número de niños y niñas menores de 3 años residentes en centros ha ido disminuyendo en los últimos años (619, 599, 537 y 503 desde 2018 a 2021) con números bastante similares para niños de 4 a 6 años (665, 702, 640 y 536 desde 2018 a 2021).

En Cataluña, según la memoria la DGAIA de septiembre de 2023¹⁷⁶, el 16,2% de menores con medidas protectoras tienen menos de 6 años (casi 1.400 niños y niñas), y aproximadamente el 7,1% son menores de 3 años (unos 600

¹⁷⁵ Datos facilitados por el Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya. Acceso a la noticia: <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/545402/drets-socials-engega-campanya-aconseguir-mes-families-dacolida>

¹⁷⁶ Acceso al informe: https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematicos/07infanciaiadolescencia/dades_sistema_protector/2023/2023_09_informe_DGAIA.pdf

aproximadamente). En estos informes mensuales se facilitan muchos datos, pero no profundizan, por ejemplo, en el número de niños y niñas menores de 6 años residentes en centros. En el Informe Complementario del Síndic de Greuges de 2021¹⁷⁷ con datos de la propia DGAIA se indica que en Cataluña, en septiembre de 2021 había 178 menores de 6 años en centros residenciales (123 en 2020), de los cuales 94 eran menores de 3 años (64 en 2020).

En este mismo Informe el Síndic indicaba que “la elevada presencia de bebés y niños de menos de seis años en centros se mantiene como uno de los principales déficits del sistema de protección a la infancia, llegando a duplicarse su número desde 2018 a finales de 2021”.

En el Informe anual de la Infancia de 2022¹⁷⁸ del Síndic de Greuges se facilitan datos de niños y niñas menores de 3 y 6 años residentes en centros. En los últimos 4 años (2019, 2020, 2021 y 2022) se revirtió la tendencia positiva del periodo 2015-2018, y estas cifras han aumentado considerablemente, tal y como se puede observar en la siguiente tabla:

TABLA 5 – EVOLUCIÓN MENORES DE 3 Y 6 AÑOS EN CENTROS (DATOS SÍNDIC DE GREUGES)

	2019	2020	2021	2022 (sept)
Número de tutelados/as en centros	5.677	4.246	4.168	4.879
Menores de 6 años	135	123	229	212
Menores de 3 años	67	64	80	94

Fuente: creación propia con datos del Informe anual de la Infancia de 2022 del Síndic de Greuges

A pesar de la prohibición por Ley del ingreso en centros de menores de 3 años, las cifras en Cataluña continúan aumentando, por lo que las políticas de protección a la infancia deberían incidir en ello. Así mismo, a pesar de que la Ley

¹⁷⁷ Para más información sobre el Informe Complementario del Síndic de Greuges: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8326/Informe%20complementari%20Infancia%202021_cat_def.pdf

¹⁷⁸ Acceso al Informe Anual sobre los derechos de la Infancia 2022: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9108/Informe%20anual%20infancia_2022_definitiu.pdf

26/2015 no lo prohíbe expresamente en el caso de niños y niñas entre 4 y 6 años, las cifras han aumentado exponencialmente en los últimos años.

No deja de ser contradictorio y a la vez preocupante que las cifras proporcionadas por el Boletín estadístico difieren claramente con las anteriores, ya que para 2020, el número de niños y niñas en residencias en Cataluña eran de 126 y 137 (menores de 3 años y entre 4 y 6 años respectivamente) y para el año 2021 eran de 129 y 100 (menores de 3 años y entre 4 y 6 años respectivamente), por lo que la fiabilidad de los datos, aunque ambos son oficiales, está en entredicho y desconocemos cuáles se acercan más a la realidad.

Este mismo año 2023 el Ministerio de Servicios Sociales y las CCAA han llegado a un consenso para que ningún niño o niña menor de 11 años resida en un centro de acogimiento, planteando este objetivo en dos fases: que en 2025 no haya menores de 6 años en centros para que ya en 2030 no haya niños y niñas de 7 a 10 años.

Se trata de un objetivo muy ambicioso tal y como muestran los datos, ya que a pesar de que de manera global se observa una mejora de estas cifras, a niveles autonómicos está resultando más complejo poder mejorar en este aspecto (sobre todo en Cataluña). Por este motivo es muy urgente que tanto el Ministerio como las CCAA se pongan a trabajar de manera conjunta para aportar más recursos y aunar criterios.

En este sentido, el Gobierno ha puesto en marcha la elaboración de la Estrategia nacional de desinstitucionalización y desarrollo de servicios de apoyo comunitarios (2023-2026), dirigida a personas que se encuentren en riesgo de ser institucionalizadas y que incluye la realización de campañas de sensibilización y difusión.

Por tanto, es necesario un alto grado de compromiso y consenso entre el Gobierno y las CCAA para llegar a desinstitucionalizar el sistema de protección ya que claramente es más sencillo de gestionar el ingreso de un niño o niña en un centro que encontrarle una familia de acogida, realizar un correcto apoyo y seguimiento etc, y se resuelve la urgencia de manera inmediata, a pesar de que

el coste económico de institucionalizar un niño o niña frente a una acogida familiar es muchísimo más elevado.

En relación a lo anterior, es necesario recordar que el Comité de Derechos del Niño, en su último examen a España en 2018¹⁷⁹, “que el Estado acelere el proceso de desinstitucionalización, a fin de asegurar que la atención en centros de acogida se utilice como último recurso, y vele por que todos los centros de acogida restantes cumplan por lo menos unas normas de calidad mínimas”.

En este mismo sentido, otro tema relacionado con la prolongación de la estancia en centros de niños y niñas vulnerándose, además, lo establecido en la LOPJM y en la LOPIVI, ya que no se está realizando un seguimiento adecuado de las medidas provisionales, así como las declaraciones de desamparo, en los que hay casos que se alargan hasta los dos años hasta su resolución, por lo que estos niños permanecen en centros mucho más tiempo del que sería necesario.

Muchos son los casos en que se pasan toda su infancia en centros de acogida hasta su mayoría de edad, sin recibir la oportunidad de poder convivir en una familia, por lo que se puede llegar a afirmar que esa infancia ha recibido un maltrato institucional y se han vulnerado sus derechos, condicionando gravemente las vidas de estos niños, niñas y adolescentes.

Estas afirmaciones se corroboran según los datos del último Boletín de Estadística Básica de Medidas de Protección a la Infancia (2021) que realiza el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, donde se indica que, en 2020, de los niños que causaron baja de un centro de protección, el 47,7% lo hicieron porque cumplieron la mayoría de edad, frente al apenas 8,8% que salió de un centro para ser acogido por una familia.

Por todo lo anteriormente expuesto se deberían tomar medidas concretas y que revirtieran todos los datos anteriormente expuestos, y que las administraciones pongan todos los recursos a su alcance para cumplir los pactos a los que se han llegado en relación a las grandes carencias en las políticas públicas de fomento

¹⁷⁹ Vid. página 8 de las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España en: <https://bienestaryproteccioninfantil.es/observaciones-finales-del-comite-de-los-derechos-del-nino-cdn-a-espana-2018-crc-c-esp-co-5-6-al-v-y-vi-informe-de-aplicacion-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-version-oficial/>

del acogimiento familiar frente al residencial, aumentando las campañas de sensibilización para aumentar el número de familias acogedoras y visibilizando a esos niños y niñas y a la acogida, reconocer su labor social aumentando los beneficios económicos y sociales que se les facilita así como realizarles un seguimiento y acompañamiento de calidad.

Así pues, mientras no exista una alternativa de acogida familiar, se debe dar acceso a los niños a otras modalidades de acogimiento, como son las de fin de semana y vacaciones, tal y como se indica en la Ley 26/2015.¹⁸⁰

La posibilidad de llevar a cabo con éxito una reunificación familiar conlleva también un trabajo previo con las familias de origen, y es obligación de las administraciones proporcionar todos los recursos a su alcance para lograr la recuperación de la parte biológica y, por consiguiente, la salida de sus hijos de los centros residenciales, ya que en caso contrario se vulneran sus derechos alargando su estancia en los centros.

De la misma manera, se debe cumplir el compromiso adquirido de desinstitucionalización de niños y niñas menores de 11 años antes de 2030, y garantizar que se cumple la Ley respecto a que ningún niño o niña de 0 a 6 años estará en centros residenciales mediante políticas, planes y líneas de acción eficaces.

Partiendo de esta premisa, el ingreso de un niño o niña en un centro debe ser considerado como un último recurso, poniendo como principio rector ante cualquier decisión el ISM.

Darle la suficiente importancia al seguimiento profesional a las familias acogedoras, ya que de ello depende en gran parte el éxito de la acogida y que se minimicen tanto los ceses de acogidas como la reinstitucionalización por falta de apoyo técnico y capacitación.

La flexibilización de los sistemas de protección ayudaría también a aumentar el número de familias dispuestas a acoger (por ejemplo, creando registros de doble

¹⁸⁰ La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en su art. 21 j), indica que se potenciarán las salidas de los menores en fines de semana y períodos vacacionales con sus familias de origen o, cuando ello no fuese posible o procedente, con familias alternativas.

idoneidad tanto para ser acogedores como adoptantes), por lo que también revertiría en la salida de niños de los centros.

Finalmente, se debe realizar de manera urgente un análisis del acogimiento familiar en las distintas CCAA, ya que cada comunidad aplica su propio Criterio.

Un exhaustivo análisis de las buenas prácticas de las diferentes Comunidades y que éstas sirvan de ejemplo al resto, poder crear comisiones de expertos e instituciones entre las diferentes comunidades y la creación de nuevos reglamentos adaptados a las nuevas realidades sociales.

La Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid y la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía podrían ser buenos ejemplos de primacía del interés superior de los niños y niñas en el sistema de protección, ya que promueven la desinstitucionalización de los mismos, se le da prioridad al cuidado familiar frente al residencial, así como la permanencia con la familia que inicialmente se hizo cargo del niño cuando entró en el sistema de protección en los casos de no retorno, mediante registros de idoneidad simultáneas tanto para la adopción y el acogimiento a través de la figura de la adopción abierta.

1.4 Garantías del proceso de resolución de desamparo

Respecto a las garantías del proceso de resolución del desamparo, a pesar de las diferentes modificaciones legislativas acontecidas en los últimos años, continúan existiendo diferentes problemáticas que deberían solucionarse debido, sobre todo, a que se trata de procesos en los que se resuelve sobre intereses de la infancia y a sus familias, y que se tratarán brevemente a continuación.

En una situación de declaración de desamparo, las autoridades deben tomar una decisión sobre la separación de un niño o joven de la familia con la mayor seguridad jurídica posible y garantizar que se lleve a cabo de la manera más segura y exitosa posible, tomando las medidas necesarias para su guarda, poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal y del Juez que acordó la tutela

ordinaria¹⁸¹. Así pues, la tutela del niño, niña o adolescente es asumida por la entidad pública, y se procede a la consiguiente suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria. De conformidad con la Ley de Enjuiciamiento Civil, se podrá interponer un recurso a la resolución administrativa que declare la situación de riesgo del menor.

En adición, en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, aparecen dos novedades respecto a la regularización del desamparo, donde se regulan las circunstancias que la determinan, completando lo definido en el art. 172 del C.C. y así como por vez primera la competencia de las Entidades Públicas respecto a la protección de los menores españoles en situación de desprotección en un país extranjero y el procedimiento que se debe seguir en casos en que deba procesarse a trasladar niños o niñas protegidos desde una Comunidad Autónoma a otra¹⁸².

En la resolución de desamparo, como en otros procedimientos relativos a la protección de la infancia, existe un retraso tanto en el estudio como en la asignación de recursos, lo que deriva en alargar los tiempos de estudio y en un perjuicio a los niños y niñas, así como a las familias. De hecho, en Cataluña, en 2022, de los niños que tienen abierto un expediente por desamparo (en situación de estudio), la mitad de ellos (2.021, el 48,9%) estaba en estudio con separación del núcleo familiar (con medida cautelar)¹⁸³.

A pesar de la modificación de la LEC¹⁸⁴ a fin para reforzar la tutela judicial efectiva en defensa de los derechos e intereses de los niños, se añadieron mejoras para aumentar su efectividad y clarificando situaciones, pero en la práctica se continúan generando interpretaciones contradictorias. También, en línea con el principio de celeridad, tan importante en los procesos donde se

¹⁸¹ Vid. art. 172 del Código Civil de la Sección 1.ª De la guarda y acogimiento de menores.

¹⁸² Vid. art. 18 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, donde se regulan las actuaciones en situación de desamparo.

¹⁸³ Para más información acceda al Informe sobre los derechos del niño del Síndic de Greuges en 2022. Acceso: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9108/Informe%20anual%20infancia_2022_definitivo_cast.pdf

¹⁸⁴ Se introduce en el art. 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil la regla general de la acumulación de procesos y se introduce una previsión especial en el art. 76, para determinar que, con carácter general, todos los procesos de oposición a resoluciones administrativas que se sigan respecto de un mismo menor de edad se acumulen al más antiguo de ellos y sean seguidos y resueltos, con la debida economía procesal, por el mismo juzgado. Ello se garantiza previendo que la acumulación sea promovida, incluso de oficio, por el juzgado que tenga conocimiento de la existencia de un segundo o posterior proceso.

encuentran involucrada la infancia o las familias, se deberían evitar dilaciones en la toma de decisiones que pudieran generar perjuicios.

Es en el propio proceso de desamparo donde se pone de manifiesto en muchas ocasiones que el seguimiento y acompañamiento realizado de manera previa a la familia, así como el apoyo económico, personal y psicosocial no ha sido suficiente.

En la resolución de asunción de tutela del niño, niña o adolescente, siempre deben constar las actuaciones previas emprendidas para prevenir el desamparo, pero no siempre ocurre este hecho. Así mismo, en la resolución de desamparo se hace referencia a conductas de los progenitores, a veces incluso a hechos delictivos, pero no se especifica de manera suficiente qué información fundamenta la sospecha, por lo que dicha resolución de desamparo no siempre está debidamente motivada, en relación con los hechos y los cimientos de derecho que justifiquen la decisión de separar el niño de su familia.

No en pocas ocasiones las familias afrontan estas situaciones sin el debido asesoramiento jurídico y sin conocimiento previo, ya que incluso algunos procesos de retirada del niño o niña se han llevado a cabo en el propio centro escolar, sin suficiente justificación ni motivación y con falta de información a los progenitores (véase el Informe del Síndic de 2022 anteriormente citado), por lo que suelen vivir la decisión con una fuerte oposición (que les perjudica gravemente al ser calificada su actuación como “poco colaboradora”).

Para evitar estas situaciones, las intervenciones de las administraciones y servicios sociales deberían ser restauradores y facilitadores en la resolución de conflictos, proporcionando un necesario acompañamiento, y no sancionadores o actuar como fiscalizadores, por el bien de todos los participantes en este proceso y para facilitar las garantías suficientes en todos los procesos y reducir la conflictividad.

1.5 La acogida en menores extranjeros

A continuación, se describen dos situaciones que afectan a niños y niñas extranjeros en acogida familiar y a menores extranjeros no acompañados

(MENA) que se encuentran bajo el Sistema de Protección a la infancia (a pesar de que la investigación se encuentre más focalizada en niños y niñas acogidos, no se ha querido obviar este complejo tema debido a la importancia de este tema, por lo que se ha optado por añadirlos de manera conjunta).

1.5.1 Documentación de niños y niñas extranjeras en acogida familiar

En este apartado se ha querido poner énfasis, aunque breve pero de manera particular y específica, a otro de los problemas burocráticos más importantes que se encuentran las familias acogedoras, en este caso de niños, niñas o adolescentes extranjeros.

No son pocos los casos de niños, niñas y adolescentes extranjeros en acogida que acaban siendo apátridas por culpa de la excesiva e inoperancia de los procesos burocráticos administrativos a los que deben hacer frente.

La obtención del padrón, NIE y la cédula de residencia, por ejemplo, acaba transformándose en un auténtico problema tanto para las familias acogedoras, que deben realizar trámites durante meses (y que, al conseguir finalmente las documentaciones, éstas caducan y deben volver a gestionarlas, por lo que se trata de una rueda inacabable) como por la vulneración de derechos de los niños y niñas acogidos.

La necesidad de obtener una documentación para poder tramitar otra necesaria, el coste económico, temporal y emocional, días de trabajo, de colegio y viajes (muchas veces en vano) son unos inconvenientes que no se debería encontrar ningún ciudadano o ciudadana, pero mucho menos las familias acogedoras que se encuentran realizando tareas guardadoras de menores tutelados por la propia administración. Todo ello se desprende de las entrevistas y cuestionarios realizados a diferentes familias acogedoras.

Por si fuera poco, el hecho de no poder obtener cierta documentación acarrea más problemas para gestionar cualquier procedimiento administrativo con entidades privadas o públicas (colegios, Seguridad Social, etc).

En consecuencia, la administración debería tomar cartas en el asunto, facilitar la vida y las gestiones a la ciudadanía y sobretodo a las familias acogedoras y la infancia, unificando trámites, coordinando las instituciones, regularizando a los niños y niñas, y gestionando la mayor parte de trámites antes de la resolución de acogida o adopción aprovechando, por ejemplo, el tiempo en el que los niños y niñas se encuentran en centros de acogida o CRAE, poniendo de esta manera el ISM por encima de cualquier otro.

A continuación, se presentan algunos ejemplos dependiendo de la casuística específica:

- Viajar al extranjero con menores en acogida en familia ajena

Es un tema preocupante, ya que actualmente en Cataluña hay aproximadamente casi 1000 niños y niñas acogidos en familia ajena.

Viajar con menores fuera del territorio nacional esta sometido a unas restricciones específicas por parte de las diferentes administraciones. Para explicar los diferentes trámites a seguir, en primer lugar, se debe distinguir entre las diferentes tipologías de los menores: españoles con DNI y/o pasaporte; extranjeros residentes con pasaporte de su país y extranjeros residentes con célula de inscripción (apatriados).

Antes que nada, en todas las casuísticas, lo que primero que se necesita es la autorización para viajar fuera del territorio (viajes de placer, traslados a segundas residencias que se hallan fuera del país, etc) y ésta es emitida por quién dispone de la tutela del menor (en Cataluña, la DGAIA).

Pero el trámite no finaliza aquí, ya que lo que desconocen la mayoría de familias acogedoras (y probablemente las propias ICIF, que son las encargadas de acompañar a estas familias), es que esta autorización, a pesar de ir acompañada del DNI y/o pasaporte del menor, no permite viajar fuera del territorio, sino que es una autorización para iniciar los trámites ante la Policía¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Véase la La Instrucción nº 10/2019 de la Secretaría de Estado de Seguridad, que regula el procedimiento para otorgar el permiso de viaje fuera del territorio nacional para menores, así como la actuación con menores en situación de riesgo o desamparo y con menores extranjeros no acompañados. Acceso a la Instrucción: <https://www.igcprofesional.es/wp-content/uploads/2019/09/Instrucci%C3%B3n-n%C3%BAm.-102019-de-la-Secretar%C3%ADa-de-Estado-de-Seguridad.pdf>

Por ejemplo, una familia acogedora que vive en el norte de Girona, y se desplaza el fin de semana a su segunda residencia en Andorra, debe solicitar no solamente la autorización a la tutora (DGAIA), sino realizar los trámites ante la Policía), en caso contrario estarían actuando contra la Ley.

Dicho lo anterior, las familias acogedoras, en este sentido, están cometiendo ilegalidades en los viajes fuera del territorio nacional, por no decir, delitos graves, aunque sin saberlo (ni ellos ni las propias instituciones).

Por este motivo, en caso de menores españoles, las familias acogedoras, debido a que no son los tutores legales ni disponen de la patria potestad del menor, cuando éste tiene que viajar al extranjero incluso siendo acompañado por los acogedores, deben realizar los trámites en cualquier oficina de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad para la obtención de la declaración del permiso de viaje al extranjero para menores.

Este permiso puede ser tramitado dentro de los 30 días anteriores al inicio del viaje, pero para su obtención se necesita aportar la siguiente documentación original: DNI/NIE/Pasaporte de la familia de acogida; DNI/Pasaporte del menor; resolución de acogida; autorización emitida por la DGAIA (donde conste el país/hueso autorizados, las fechas autorizadas...) y la autorización para realizar este trámite ante la autoridad.

- Extranjeros residentes con pasaporte de su país

Para tramitar el permiso, título y/o autorización para viajar, si es en la familia acogedora en la que recae la tramitación, es necesario acudir a las autoridades consulares del país del menor y éstas, según lo que disponga su respectiva normativa nacional, solicitarán toda su documentación y cumplimentar las instancias correspondientes.

Se deben tener en cuenta los diferentes requisitos para acceder en un determinado país, ya que éstos varían dependiendo de la nacionalidad de origen del pasaporte, y en esta tipología, se pueden encontrar diferentes nacionalidades dentro de una misma familia. Para poder acceder al país de destino la totalidad de la familia tiene que cumplir con los requisitos, y se han dado algunas situaciones de retornos de familias (por ejemplo, en Reino Unido, los ciudadanos

de la UE, el EEE y Suiza no necesitan visado, pero la mayoría otras nacionalidades sí).

- Extranjeros residentes con célula de inscripción 'apatriados'

Si se en la familia acogedora, en la que recae la tramitación, que esperamos que no, tienen que tramitar un título de viaje ante las oficinas de extranjería de las delegaciones del Gobierno. El título de viaje, es un documento que acompaña a la cédula, dado que la misma no tiene página por los correspondientes sellos. La documentación necesaria, sería el DNI/NIE/Pasaporte de la familia de acogida; cédula del menor; foto carné del menor; resolución de acogida y autorización emitida por la DGAIA, donde conste el país, las fechas autorizadas y la autorización para realizar este trámite ante el Gobierno.

Todos estos ejemplos y diferentes casuísticas han sido aportados, en primer lugar, para tomar conciencia de que en la actualidad se están realizando ilegalidades en materia de movilidad territorial con menores acogidos debido al desconocimiento y desinformación de las familias acogedoras así como de la propia administración en materia protectora.

En segundo lugar, para evidenciar la necesidad de simplificar la burocracia para las familias acogedoras y niños y niñas acogidos, y que las instituciones de protección puedan facilitar toda la documentación a las familias en el momento de firmar la resolución de acogida¹⁸⁶, y de esta manera dando cumplimiento a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil¹⁸⁷.

1.5.2 Niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados

A continuación, se realiza un apunte estadístico respecto a Menores Extranjeros No Acompañados (MENA) que se encuentran bajo el Sistema de Protección a la

¹⁸⁶ La necesidad de simplificar los procesos burocráticos se plantea en la propuesta de mejora 1.6 de este trabajo.

¹⁸⁷ La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en su **Artículo 1 Ámbito de aplicación indica que** *La presente Ley y sus disposiciones de desarrollo son de aplicación a los menores de dieciocho años que se encuentren en territorio español, salvo que en virtud de la ley que les sea aplicable hayan alcanzado anteriormente la mayoría de edad. Acceso a la Ley: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1996/BOE-A-1996-1069-consolidado.pdf>*

infancia, ya que no se ha querido obviar este complejo tema, aunque la investigación se encuentre más focalizada en la acogida de niños y niñas.

Según el Registro de MENA se indica que a fecha de 31 de diciembre de 2019 se encontraban inscritos un total de 12.417 niños, niñas y adolescentes, lográndose un descenso del 17,9% respecto al año anterior. A esta problemática se le une la dificultad de determinar la edad del niño o niña¹⁸⁸.

Tal y como se puede observar en la Figura 1, a finales de 2021 esta cifra se vió reducida a un total de 9.294 menores bajo el sistema de protección, siendo Canarias, Andalucía y Cataluña las CCAA con el mayor número.

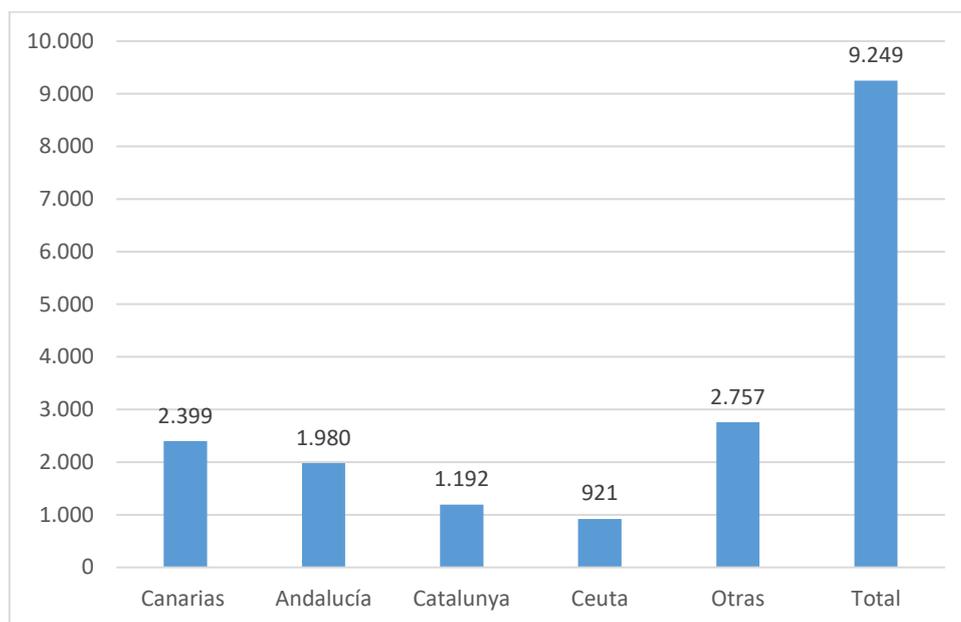
Así pues, según el Informe Anual de la Fiscalía General del Estado¹⁸⁹, Cataluña se encuentra en tercera posición respecto al número de niños y niñas extranjeros no acompañados que se encuentran tutelados por su Sistema de Protección.

El aumento de la llamada ruta canaria ha sometido a una presión altísima a los sistemas de protección de las islas, siendo una de las comunidades donde mayor número de MENA han llegado en patera (en total 3.048 en 2021, provenientes de Marruecos (1.304), Algeria (540) y Mali (381) en su mayoría).

¹⁸⁸ Para más información ver el informe completo de la fiscalía (2021) en https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA_SITE/recursos/pdf/capitulo_III/cap_III_4_7.pdf

¹⁸⁹ Acceso a la Memoria Anual de la Fiscalía General del Estado del año 2022, capítulo 4: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2022/FISCALIA_SITE/index.html

FIGURA 1 - INSCRIPCIONES MENA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2021



Fuente: creación propia con datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados

Según los datos de la DGAIA¹⁹⁰, en Cataluña el número de MENA bajo el Sistema de Protección catalán es de 1.910 en 2022 y 2.115 a mediados de 2023, por lo que los números no cuadran con los del Informe de la Fiscalía, a no ser que se tengan en cuenta diferentes criterios a la hora de contabilizar estos niños y niñas. Hay que tener en cuenta también que entre el 80% y el 90% de estos niños son mayores de 16 años, por lo que suelen salir del sistema a los dos años de haber entrado en él.

Al llegar a nuestro país los más afortunados entran en el Sistema de Protección, pero su salida hacia familias acogedoras o adoptivas es mucho más compleja dada su situación, y la salida del Sistema alcanzada la mayoría de edad todavía suele ser más compleja, debido a que en gran parte de los casos no se les ha facilitado la legalización de sus documentos de residencia y documentación, hecho que les dificulta todavía más el poder tener acceso a servicios sociales, sanitarios o acceso a un trabajo, lo que agrava su situación y los margina

¹⁹⁰ Ver los datos estadísticos de la DGAIA en la siguiente base de datos dinámica: https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/infancia_i_adolescencia/estrategiacatalanaacollida/dades/

socialmente, exponiéndolos a situaciones de desigualdad que pueden desembocar en delincuencia y, por defecto, al sistema judicial y penitenciario.

Así pues, la solución a este grave problema no es fácil, probablemente se encuentre en el país de origen de estos niños y niñas, donde no ven las suficientes oportunidades de desarrollarse y vivir dignamente y optan por entrar a nuestro país por la vía que puedan, pero las administraciones y el Gobierno español deben continuar con las políticas adecuadas para solucionar esta compleja situación.

1.6 Simplicidad y celeridad en los procesos burocráticos

Como ampliación del apartado 1.5.1 anterior, se debe resaltar la gran sobrecarga que soportan las familias acogedoras generadas por los procesos burocráticos en los que se ven inmersos y solicitan la simplificación de trámites y la implicación de todos los sistemas públicos, siendo éstos una de las barreras más grandes que existen en el proceso de acogida.

La lentitud y dificultades para la gestión de los procesos burocráticos en el Sistema de Protección a la Infancia de Cataluña y en general para el resto de CCAA, representa un desafío significativo que requiere atención y acciones concretas, y que puede obstaculizar la pronta y efectiva intervención en casos de niños y jóvenes en situación de riesgo o desamparo. La digitalización de los procedimientos, la mejora en la coordinación entre las entidades y profesionales, la capacitación del personal y una cultura organizacional orientada a la agilidad son algunos de los aspectos clave para superar estas problemáticas.

Así pues, del análisis de las entrevistas realizadas a diferentes familias acogedoras se determina que el exceso de burocracia y la lentitud de procedimientos perjudican seriamente al interés de los niños, y vulnera sistemáticamente sus derechos.

En este sentido, la regularización de papeles de niños y niñas institucionalizados, incluso que están en acogida y pasan años sin documentación (sobre todo con niños y niñas con padres biológicos extranjeros), con todos los problemas que conlleva este hecho.

Por tanto, uno de los problemas más importantes y a la vez que se encuentran gran parte de las familias acogedoras es con su documentación y cobertura sanitaria. En primer lugar, existe una falta de conocimiento en este sentido de los profesionales sanitarios, así como de un protocolo claro para todo el sistema sanitario catalán. Existen casos de falta de cobertura sanitaria por lo que los médicos que asisten al niño o niña no les pueden prescribir las recetas médicas oportunas, conllevando a los acogedores a tener que costear íntegramente el coste económico de los medicamentos.

Otros temas no menos importantes y que dificultan el día a día de las familias acogedoras son, por ejemplo, la obtención de permisos para viajar, la realización de intervenciones médicas (añadiendo límites económicos en necesidades de intervención quirúrgica, por lo que si se sobrepasa el límite no puede realizarse la intervención...); la imposibilidad de poder abrir una cuenta bancaria a sus hijos e hijas acogidos ya que los padres y madres acogedores no disponen de la autorización legal para hacerlo, etc.

Por esta razón, la demora en la toma de decisiones debido a la burocracia existente, así como la complejidad de los procesos legales y administrativos puede generar retrasos significativos tanto en la respuesta a situaciones de riesgo como en la implementación de medidas de protección necesarias para salvaguardar el bienestar de los menores, perjudican claramente al ISM, y en consecuencia se vulneran sus derechos.

En este sentido, la alta complejidad de los trámites y la falta de claridad en los procedimientos administrativos también pueden dificultar el acceso de los niños y niñas y sus familias a los servicios y recursos disponibles. La falta de información clara y comprensible para todos los públicos sobre los pasos a seguir y los derechos de los implicados puede generar confusión y desmotivación, lo que también puede desembocar en una menor participación y colaboración de las familias en el proceso de protección, perjudicando de nuevo los intereses de la infancia.

Esta ardua y lenta burocracia, obviamente, también tiene su efecto negativo para el propio Sistema, ya que conlleva una sobrecarga de trabajo para los propios profesionales del sistema de protección a la infancia, que minimizan la calidad

de la atención brindada y reducen el tiempo necesario para una atención efectiva y de calidad.

En el nuevo Plan de Mejora 2021-2024 del Sistema de atención a niños y jóvenes, y sus familias, en situación de vulnerabilidad, de la Generalitat de Cataluña, uno de los Objetivos Estratégicos era el Análisis para agilizar los trámites administrativos y reducir la burocracia como mejora de los recursos de apoyo para las familias acogedoras (biológicas y ajenas), aunque se desconocen los resultados obtenidos al respecto.

Por todo lo anterior, esta lentitud en los procesos burocráticos puede tener consecuencias muy graves para los niños en situación de vulnerabilidad, prolongando su exposición a situaciones de riesgo, lo que aumenta la posibilidad de que sufran daños o trauma adicional. Además, puede agravar su incertidumbre y angustia emocional al no recibir una respuesta oportuna y clara por parte del Sistema de Protección.

Así pues, es necesario agilizar y simplificar la burocracia y los procedimientos administrativos y legales, eliminar trámites innecesarios, crear mecanismos de coordinación y comunicación más efectivos entre las diferentes partes y promover la digitalización de los procedimientos para facilitar la gestión de casos.

De tal forma, se deben crear políticas y protocolos internos que pueden ser la clave para acelerar dichos procesos y trámites, así como la capacidad de reacción y respuesta de la administración, facilitando las árdas gestiones que deben tramitar gran parte de las familias acogedoras, así como el propio trabajo de los trabajadores del Sistema de Protección.

1.7 Los procesos judiciales en el ámbito de la familia

El perjuicio que sufren las familias (se incluyen, obviamente, a los niños) debido a las demoras y lentitud de procesos relacionados con el Derecho de Familia no puede llegar a ser calculado. Es incomprensible que la falta de medios, tanto en el ámbito psicosocial como en el judicial continúe perjudicando a las familias, y así continúa siendo, y de nada sirve disponer leyes, pero no facilitar los recursos necesarios para que puedan ser ejercidas.

De poco sirve legislar si no se actúa con eficacia y celeridad en los procesos relativos, especialmente, a la protección de la infancia. El cumplimiento del ISM no trata únicamente añadirlo en una Ley, resolución o dictamen, sino que debe ser principio rector de todas las actuaciones y para ello se debe dotar de los medios (personales y materiales) necesarios para llevar a cabo una óptima protección a la familia y a todos sus miembros, sea en el aspecto judicial, social, burocrático, etc.

Dicho esto, para evitar la lentitud de los procesos judiciales es necesaria la especialización en materia de familia de los tribunales y juzgados, de procuradores, peritos, policía, etc, ya que una justicia lenta no es justicia ¹⁹¹. La falta de especialización de jueces, fiscales, letrados y personal de la administración de Justicia hace que los procesos de familia sean interminables y acaben perjudicando seriamente a las familias y a la infancia, generando daños que pueden llegar a ser irreparables.

En este mismo sentido se necesitan respuestas ágiles y rápidas a conflictos relativos a la Familia que exigen esta celeridad debido a su propia naturaleza, pero no se está resolviendo en el tiempo óptimo restringiendo el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas¹⁹².

De ahí que, tratándose de un derecho prestacional, es responsabilidad del Estado impartir justicia eficazmente y en plazo procesal previsto, y en caso contrario queda emplazado a responder patrimonialmente debido a este incumplimiento ante los perjudicados¹⁹³.

¹⁹¹ Vid. Casares A. (2023). *La audiencia del niño, niña y adolescente*. Cuadernos de Familia. Boletín Jurídico de Infancia, Familia y Capacidad de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria. Acceso: <http://www.ajfv.es/wp-content/uploads/2023/05/Cuadernos-de-Familia-Mayo-2023.pdf>

¹⁹² Respecto a la tutela efectiva y garantías, ver el Art. 24 de la CE: 1-Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. 2-Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

¹⁹³ Para más información en este sentido véase al respecto COBREROS MENDAZONA, E., *Violación del plazo razonable en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: su compensación y dos consecuencias importantes*. 2014. Revista Vasca de Administración Pública, núm. especial 99-100. Acceso: <https://apps.euskadi.eus/t59auUdaWar/R2/verArticulo?numejem=100&tipo=R&seccion=38&correlativo=1&contenido=39&locale=es>

También lo prevee la CE en su art. 121, donde se especifica el derecho a indemnización por los daños causados por mal funcionamiento de la Administración de Justicia, así como por error judicial¹⁹⁴

Tampoco justifica la dilación o retraso de la respuesta judicial el elevado número de asuntos o deficiencias estructurales habidas en seno judicial, tal y como lo declaró la así lo ha declarado la Sentencia del Tribunal Supremo 142/2010, de 21 de diciembre¹⁹⁵, y de igual forma lo indica el CEDH por el incumplimiento del Estado en materia de no resolución en tiempo razonable¹⁹⁶.

Dicho todo lo anterior y con las evidencias de las vulneraciones de derechos expuestos anteriormente, se debe establecer plazos máximos de resolución de los expedientes en derecho de Familia, especialmente y prioritariamente a los procedimientos de riesgo y desamparo de niños.

Por tanto, se debe disponer de una especialización integral del ámbito jurisdiccional en familia e infancia, así como disponer de los medios necesarios para desempeñar sus funciones correctamente y en el tiempo justo, y se de cumplimiento a la tutela efectiva y sin dilaciones indebidas.

Esta especialización de jueces, fiscales, magistrados, equipos funcionariales, psicosociales etc, así como el aumento de recursos personales y materiales, como la creación de juzgados especializados y la redistribución de las competencias actualmente existentes, para que cualquier ciudadano pueda acceder a él, independientemente de su lugar de residencia.

¹⁹⁴ Vid. Art. 121 de la CE: Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley.

¹⁹⁵ Así se indica en la STC 142/2010, de 21 de diciembre. ECLI:ES:TC: 2010:142: "Atendidas las circunstancias del caso, podemos concluir que el retraso en el señalamiento de la vista obedece al volumen de trabajo que tiene el Juzgado al que ha correspondido el conocimiento del recurso contencioso administrativo. Sin embargo, como ha señalado este Tribunal, entre otras, en las SSTC 160/2004, de 4 de octubre, FJ 5, y 153/2005, de 6 de junio,, en la que se reproduce la doctrina sentada en las SSTC 160/2004, de 4 de octubre, FJ 5, y 153/2005, de 6 de junio, por más que los retrasos experimentados en el procedimiento hubiesen sido consecuencia de deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales o del abrumador trabajo que sobre ellos pesa, esta hipotética situación orgánica, si bien pudiera excluir de responsabilidad a las personas intervinientes en el procedimiento, de ningún modo altera el carácter injustificado del retraso). Acceso: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/01/19/pdfs/BOE-A-2011-1005.pdf>

¹⁹⁶ En este sentido véase el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en su art. 6, párrafo 1: Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativamente, públicamente y en un plazo razonable por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá (...) sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. Acceso: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa

1.8 La coordinación entre instituciones

En los procesos de acogida intervienen múltiples agentes, a ahí la complejidad de este proceso (los niños; las familias –biológicas, extensas y/o ajenas; el sistema de Protección; el sistema Jurídico –jueces, fiscales, ...; entidades colaboradoras; el sistema educativo; el sistema sanitario, etc).

La coordinación entre las diferentes instituciones que integran el Sistema de Protección a la Infancia de Cataluña requiere una atención prioritaria, ya que representa uno de los desafíos más importantes dentro del proceso de mejora del Sistema de Protección. La falta de coordinación existente entre instituciones del Sistema (y otros Departamentos e instituciones de la Generalitat de Cataluña) obstaculizan la eficacia y la calidad de la atención brindada a los niños y niñas en situación de riesgo o desamparo o que ya están institucionalizados. Esta coordinación implica la colaboración efectiva entre instituciones y organismos, que de manera directa y/o indirecta intervienen en el sistema de Protección a la Infancia.

Tampoco ayuda la amplitud de casuísticas que integran el Sistema de Protección, que comporta en ocasiones respuestas no integrales ni reparadoras, y eventualmente en la cronificación de la complejidad de muchos de los casos e incluso en aumentar su gravedad.

La diferente naturaleza y realidad de las instituciones, así como sus prioridades, es otro de los aspectos a tener en cuenta cuando existe tal nivel de descoordinación, mala comunicación entre ellas, disparidad de respuestas, retrasos en las mismas y duplicidades, que acaban derivando en una mala gestión a la infancia, decisiones ineficientes, injustas y en posibles vulneraciones de derechos.

Para abordar este tema, es imperativo establecer mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional. Poner el acento en la coordinación y el encaje de los diferentes servicios, recursos y profesionales para dar respuesta a las necesidades de los niños y niñas, así como asegurar su desarrollo en todos los ámbitos de su vida de manera integral. Todo esto implica el desarrollo de un

marco regulatorio integral que delinee roles, autoridades y procedimientos de colaboración entre las diversas entidades involucradas. Además, es crucial cultivar una cultura de trabajo en red y fomentar la colaboración proactiva entre los profesionales.

Además, la incorporación de sistemas de información cohesivos y protegidos tiene el potencial de agilizar la transmisión eficiente de datos pertinentes al tiempo que garantiza la confidencialidad de la información confidencial. Como resultado, esto permitiría una evaluación más exhaustiva de los casos y promovería una toma de decisiones rápida y bien informada.

Por otro lado, existe la necesidad de una mayor inversión en la educación y preparación de las personas que trabajan dentro del sistema de protección infantil. Es crucial que profesionales como trabajadores sociales, psicólogos, educadores y otras partes interesadas involucradas en la protección de los niños posean una comprensión integral de los procedimientos de colaboración interinstitucional y enfoques óptimos en este ámbito. Esto les permitirá cumplir con sus responsabilidades con mayor eficiencia y cooperación, así como superar los obstáculos que puedan surgir como resultado de una coordinación inadecuada.

La mejora de la coordinación interinstitucional puede lograrse fomentando la participación activa de los niños, niñas y sus familias. Al escuchar activamente y considerar las perspectivas y experiencias de los afectados, se puede lograr una comprensión más integral de las necesidades y los obstáculos que enfrentan los niños vulnerables. Además, involucrar a las familias en el proceso de toma de decisiones y la planificación de servicios puede facilitar la colaboración entre instituciones, lo que lleva a un enfoque de atención más integral y personalizado.

1.9 Sostenibilidad y autoevaluación del sistema de protección

En línea con la propuesta anterior, para lograr un sistema de protección efectivo y que dé respuesta a las familias de manera eficiente, ágil y justa, se debe introducir una serie de mejoras que hagan más sostenible el sistema, las

organizaciones que lo componen y las actividades a través de las cuales se desarrolla.

Estas actividades deben ser planificadas y evaluadas para adaptarse a las nuevas necesidades y estar basadas en el concepto del bien común. Por lo tanto, el sistema debe estar al servicio de las personas y tener suficientes recursos para afrontar de manera efectiva todas las situaciones y desafíos.

Por tanto, se debe garantizar el principio de eficiencia y eficacia, donde se aseguren los derechos de las familias mediante la agilidad de las respuestas de las administraciones, siendo éstas transparentes y objetivas ante todos los implicados, así como ante la sociedad en general.

La infancia, sobre todo la más vulnerable y desamparada, ya que corren mayor riesgo de explotación, abuso o negligencia, necesita un Sistema de Protección fuerte que asegure su bienestar y derechos y de la respuesta necesaria y en tiempo adecuado, por lo que las medidas a tomar deben ser bien planificadas y evaluadas, anteponiendo su interés superior, gozando de los recursos necesarios para ello.

Así pues, es necesario un sistema de información unificado, transparente y accesible, descentralizado, donde las diferentes organizaciones puedan trabajar con un espíritu colaboracional en pro de los derechos de la infancia y de la familia, garantizando una cultura del auto aprendizaje de los propios errores, meta evaluando sus propios procesos e implementando la cultura de la mejora continua del sistema, garantizando de esta manera un sistema más eficaz y sostenible.

En este sentido, un sistema más eficaz y sostenible es necesario para garantizar los derechos de la infancia y de la sociedad en general. El actual sistema no tiene en consideración al resto de actores de los que forma parte, consume costes económicos muy elevados y es complejo y poco flexible, por lo que se deben introducir mejoras que reviertan esta situación, y se convierta en un sistema por y para las personas, a su servicio, que alcance a resolver cualquier situación con los recursos suficientes, eficiente y eficaz, objetivo, transparente e innovador y que planifique su propia autoevaluación para poder trabajar sus debilidades y promover sus fortalezas.

Por otro lado, es necesario llevar a cabo un proceso de autoevaluación del propio Sistema de Protección por quienes aplican las políticas en materia de protección a la infancia.

En la actualidad de un sistema de información que facilita datos e indicadores de seguimiento llamado Sini@. Este sistema debe aprovecharse al máximo para poder analizar todos los datos disponibles, y de esta manera evaluar al propio sistema y conocer si las medidas que se toman son lo suficientemente efectivas y justas, basarse en la evidencia y las necesidades reales de la infancia, y mejorar la toma de decisiones.

Cabe decir que la opinión de trabajadores, así como de las familias (acogedoras y biológicas) y de los propios niños, niñas y adolescentes deberían ser escuchadas y recopiladas de manera más frecuente, ya que son los principales protagonistas del proceso de acogida y del Sistema de Protección, y de quien se pueden obtener los indicadores más fiables a la hora de mejorar el propio Sistema.

Paralelamente, esta optimización inteligente e integral de los datos disponibles y del impacto de los resultados obtenidos de las políticas de protección facilitará información real sobre la adecuación de las inversiones económicas realizadas y, en caso de ser necesario, poder redirigirlas para que sean lo más óptimas y adecuadas posibles.

Por último, la calidad de los servicios ofertados, recursos utilizados e inversiones realizadas por el sistema de Protección debe verse analizada de manera continua, por lo que es necesario la creación de un sistema de seguimiento y evaluación que vele por todo lo anterior y monitoree de manera integral al Sistema de Protección.

De esta manera, con un sistema sostenible y que se basa en la mejora continua se conseguiría más eficacia para garantizar los derechos de la infancia y de la sociedad en general y se optimizarían los resultados, la evaluación y la inversión económica del Sistema de Protección.

1.10 Percepción social del sistema de atención a la infancia

En este apartado se pretende plantear, aunque brevemente, la importancia de la imagen de las instituciones públicas, en especial de los servicios sociales. Es un hecho que la sociedad está de acuerdo en que la infancia debe ser protegida por las instituciones públicas, pero de la misma manera se da la circunstancia que la imagen y reputación de los servicios sociales, el sistema de protección a la infancia y sus propios trabajadores no goza de una percepción demasiado positiva entre la población.

Algunas de las decisiones que se deben tomar desde el Sistema de Protección son complejas, por lo que retirar de su familia biológica a un niño o niña en riesgo o desamparo, ya sea temporal o definitivamente por su interés superior e integridad, es una situación muy complicada que, a pesar de lo acertadamente presumible de dicha decisión, no deja de afectar a la imagen del Sistema de Protección y sus trabajadores.

Partiendo de este planteamiento, es muy necesario promover ciertas decisiones que normalicen la vida de aquellos y aquellas que se encuentran ya sea con expedientes abiertos o protegidos dentro del sistema, así como a sus familias. Por consiguiente, es muy importante no estigmatizar socialmente a aquellos que deben ser protegidos y ayudarlos a integrarse en la sociedad, así como facilitarles un equilibrio social adaptativo a sus circunstancias y realidades, apoyados por unos profesionales correctamente formados.

Las estrategias comunicativas deberían ser modificadas y adaptadas para ser mejor comprendidas por la sociedad. Es necesario explicar a la sociedad cuáles son las funciones del Sistema de Protección a la infancia, qué instituciones la integran y el porqué de su existencia.

En este mismo sentido, las terminologías utilizadas en el ámbito de la protección también podrían ser modificadas, por ejemplo, en la Comunitat Valenciana las *familias ajenas* (llamadas así en Cataluña) se denominan *familias educadoras*, otorgándole un sentido más pedagógico y sensible a dicho modelo de familia y al Sistema en general, convirtiéndose en más cercano para el resto de la sociedad.

Por todo lo anterior, y aunque llegue a parecer obvio, la imagen de las instituciones públicas y sus trabajadores es muy importante de cara a la sociedad y a lograr un mayor entendimiento respecto al Sistema de Protección, incluso para llegar a aquellos y aquellas que desconocen el Sistema y, en especial, el acogimiento familiar.

1.11 Número de plazas en centros de acogida y residencias

Otra área crítica que requiere la utilización de los recursos necesarios es la suficiencia de plazas en centros de acogida, CRAE y residencias para niños y niñas en situación de riesgo o desamparo.

En primer lugar, no debe observarse el aumento de plazas como solución a los problemas existentes en el Sistema de Protección, ya que el paso de los niños y niñas por los centros debe ser el más corto posible, y deben ser asignados lo más rápido posible a una familia de acogida en pro del interés de la infancia.

Partiendo de esta premisa, se debe tener en cuenta la optimización y correcta distribución tanto de las plazas como de los usuarios, ya que en la actualidad se observa la existencia de dos polos opuestos en centros geográficamente cercanos: unos totalmente saturados de niños y niñas y con falta de profesionales, y por otro lado otros centros en los que no se llega a cubrir nunca las plazas existentes.

En este sentido, las dificultades del Sistema de Protección para generar recursos de acogida con familia ajena contrastan con el esfuerzo llevado a cabo para la creación de plazas residenciales, especialmente significativo en los últimos años a partir del año 2018, momento en que se produce una gran llegada de niños migrantes no acompañados. En el periodo 2017-2021, y según el Informe Complementario del Síndic de Greuges con datos de la propia DGAIA¹⁹⁷, se crearon 2.540 nuevas plazas de recurso residencial (un 88,4%), mientras que solo se incrementó el número de familias acogedoras en 107 (de 630 a 737, un

¹⁹⁷ Para más información sobre la evolución del número de plazas residenciales en el Sistema de Protección, así como el histórico del número de familias acogedoras ver el Informe Complementario del Síndic de Greuges en su página 45:

https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8326/Informe%20complementari%20Infancia%202021_cat_def.pdf

17,0%). En la actualidad se estima 771 el número de familias acogedoras (que acogen a 913 niños y niñas) y 156 familias colaboradoras (que se encargan de 170 niños y niñas).

Durante el año 2021 todavía se crearon más plazas de recurso residencial, y en la memoria de los Presupuestos de 2022 de la Generalitat de Catalunya¹⁹⁸ se indica que se pretende incrementar hasta 3.500 las plazas de recursos residenciales y acogida, mientras que paralelamente el incremento del número de familias acogedoras ha sido mínimo.

En este sentido, según un estudio de 2017 de la FEDAIA (Federación de Entidades de Atención y Educación a la Infancia y la Adolescencia, que gestiona el 90% de los Centros Residenciales de Acción Educativa concertados)¹⁹⁹, el coste real de un niño, niña o adolescente con medidas de protección residencial en un CRAE de 10 plazas alcanza los 188,97€/día (69.000€/año por niño/a).

En Catalunya, según la Memoria anual de 2020 del Departamento de Derechos Sociales²⁰⁰, el gasto anual por niño, niña o adolescente en un centro de acogida es de 63.987,36 euros, y en CRAE, de 42.820,03 euros. Mientras tanto, el gasto anual en acogidas en familia extensa es de 4.610,60 euros, y en familia ajena, de poco más de 6.000 euros anuales.

Con estos datos, se concluye que el coste mediano de una plaza en recurso residencial es prácticamente diez veces o más mayor que el de un acogimiento familiar, ya sea en modalidad extensa o ajena, por lo que, en términos puramente económicos, es mucho más rentable para la Administración conseguir familias acogedoras que mantener a los niños y niñas en centros residenciales o de acogida.

¹⁹⁸ Acceso a los Véase los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2022, memoria del Departament de Drets Socials. Acceso:

https://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/2022/pdf/MP_BE06.pdf

¹⁹⁹ Para más información de la denuncia de la FEDAIA acceder al siguiente art.:

<https://www.lavanguardia.com/vida/20170707/423948006065/entidades-denuncian-que-generalitat-paga-por-debajo-costes-cuidado-de-menores.html>

²⁰⁰ Para más datos véase la Memoria anual de 2020 del Departamento de Derechos Sociales de la Generalitat de Catalunya:

<https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/07memories/2020/Memoria-DTSF-2020.pdf>

En este sentido económico, las familias acogedoras deben recibir una prestación económica para atender los gastos del mantenimiento de los niños y niñas tutelados²⁰¹, y en los últimos años se han ido añadiendo complementos a dicha prestación económica (desde 2017 hasta 2023 ha alcanzado los 500€ aproximadamente por niño/a acogido (aproximadamente unos 6.000€ por menor, al que se suma un complemento en caso de sumar una nueva acogida o hermano o hermana). Con estos datos se puede apreciar claramente que, en términos económicos, las acogidas familiares suponen un ahorro exponencial para la Administración).

En relación a lo anterior y a pesar del aumento de los presupuestos destinados a la infancia en Cataluña, en el Informe Complementario del Síndic de Greuges de 2021 ya se indicaba la necesidad de aumentar los recursos económicos y de promoción de la acogida familiar, así como equiparar y aumentar las prestaciones en las diferentes tipologías de acogidas²⁰². Así mismo, el *Pla de Millora 2021-2024*, en el Objetivo estratégico 8.2 (acción 70) referenciaba que se tenía previsto “*equiparar las prestaciones económicas en todas las tipologías de acogida y aumentarlas*”. En este sentido, las desigualdades existentes entre CCAA respecto al apoyo y recursos facilitados a las familias son remarcables, tal y como se ha comentado anteriormente.

Por esta razón, la necesidad de disponer de un número adecuado de plazas en centros residenciales de calidad, así como una compensada ratio educadores-niños es una obviedad, pero ello no significa que deba ser elegido como primer recurso de protección, ya que la verdadera escasez se encuentra en el número de familias acogedoras.

Las estadísticas demuestran que existen niños, niñas y adolescentes que se pasan toda su niñez de institución en institución, y nos basamos en la absurda

²⁰¹ Respecto a Catalunya, así lo indica el art. 22 de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. Acceso BOE: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-15051-consolidado.pdf>

²⁰² Así se indicaba también en el Objetivo estratégico 8.2 (acción 70) del Pla de millora del sistema d'atenció a la infància, l'adolescència, la joventut i les seves famílies a catalunya para el periodo 2021-2024. Acceso al documento: <https://www.icab.es/export/sites/icab/galleries/documents-noticies/Pla-Millora-Sistema-Atencio-Infants-i-Joves-2021-2024.pdf>

idea de que la capacidad de resiliencia de la infancia es suficiente, y que se adaptan fácilmente a todo cambio vital que se les imponga.

Los niños y niñas del Sistema de Protección son claramente menores vulnerables, y se puede comenzar a reparar esas heridas emocionales desde el ambiente familiar que pueda facilitarles esos cuidados individuales y ese cariño que tanto necesitan. En un centro residencial, por muy bien que hagan su trabajo (que lo hacen) no se consigue esa vinculación tan necesaria para alcanzar un equilibrio físico, psíquico y emocional de manera integral, y poder intentar reparar cualquier daño que hayan sufrido.

De acuerdo con un informe de la Cruz Roja²⁰³, una tercera parte de los jóvenes atendidos por riesgo de exclusión social eran adolescentes extutelados, de los cuales un 10% acabarían viviendo en la calle, y uno de los motivos más importantes para que todo esto ocurra es la no existencia de vínculos familiares sanos (si bien porque no se les facilitó una familia de acogida o adoptiva en su momento, o incluso porque se trata de niños de segunda o tercera generación de padres extutelados, donde la cadena generacional no se ha podido llegar a romper).

Por tanto, las conclusiones que a las que se debe llegar con todo lo anterior es que claramente se necesita disponer de suficientes plazas residenciales, y que éstas ofrezcan la suficiente calidad en sus recursos.

Dicho lo anterior, el foco debe ponerse en la insuficiencia actual de familias acogedoras, y en las líneas anteriores se ha querido mostrar cómo llega a ser de importante la necesidad de vinculación de estos niños y niñas con una familia acogedora, ya que de lo contrario (y por muy bien que quiera hacerse el trabajo en centros) llegarán como adultos a una sociedad a la que no están preparados para afrontar y que tampoco les ofrecerá la ayuda necesaria, con carencias psíquicas y falta de regulación emocional.

²⁰³ Vid. Informe de la Cruz Roja sobre Personas Jóvenes en extutela y/o riesgo de exclusión social. Para más información acceder al siguiente link: <https://www2.cruzroja.es/-/cruz-roja-presenta-el-informe-personas-jovenes-en-extutela-y-o-riesgo-de-exclusion-social->

1.12 Criterios de calidad en el acogimiento y en los centros de acogida

Es importante tener en cuenta los procesos de calidad en el acogimiento como servicio público. Para garantizar el bienestar de los niños, bajo la premisa de que deben existir procesos de calidad donde los plazos son importantes y que la protección esté por encima de la disponibilidad presupuestaria, se requiere cuidar y evitar errores de gestión o duplicidades que afecten el correcto funcionamiento del proceso. Esto incluye los principios de calidad que se promueven para los Servicios Públicos: mejora continua, aprendizaje, simplificación de procesos y evaluaciones de calidad.

Reviste especial importancia en tener claridad en los procesos y subprocesos, homogeneidad, facilidad de uso, trazabilidad y seguridad por el cumplimiento de la normativa. Y la calidad se entiende además bajo dos vertientes que tienen que ver con el personal técnico responsable de dar apoyo y seguimiento a las familias y velar el bienestar de los y las menores de edad: la calidad técnica, refiriéndose a una retroalimentación de la labor profesional, formación continua y aprendizaje de buenas prácticas; y la calidad laboral, sobre la motivación con el trabajo, ámbito de actuación, la estabilidad y derechos laborales, resolución de conflictos y el liderazgo proactivo.

El servicio que prestan los centros residenciales debe cumplir unos mínimos estándares de calidad que deben ayudar a estos niños y niñas a los que les ha tocado vivir unas circunstancias no deseadas²⁰⁴, y que les hace ser uno de los estratos de la sociedad más frágiles y vulnerables a los que se debe proteger prioritariamente.

²⁰⁴ Del Valle et. al. resaltan la importancia de *la gestión de la calidad en Servicios Especializados como el que nos ocupa, implica favorecer el bienestar de los menores por encima de todo y establecer procesos de calidad donde los plazos son más importantes si cabe, ya que se trata de minimizar los efectos no deseados de la protección a estos menores que atraviesan circunstancias muy complejas (Del Valle, Bravo y López, 2009) derivadas de la separación familiar, el intervencionismo profesional y los múltiples cambios en las esferas de su vida. Además, la protección de los menores ha de estar por encima de cuestiones como la disponibilidad presupuestaria, por lo que también es importante evitar incurrir en gastos innecesarios derivados de duplicidades y errores producidos por la no calidad.* Acceso al artículo: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/49587/6/Alternativas_22_08.pdf

En este sentido, en España no se dispone de información oficial estandarizada, detallada, actualizada y publicada sobre los diferentes centros y servicios de acogimiento residencial en las distintas CCAA, por lo que no es tarea fácil establecer unos criterios mínimos de calidad oficiales en una regulación que sirva de base en todo el territorio y garantice la igualdad de trato a todos los niños, niñas y adolescente en acogimiento residencial.

No obstante, en julio de 2022, la Asociación Nuevo Futuro publicó un estudio²⁰⁵ actualizado sobre los centros de protección en España, incluyendo datos estructurales y programas de protección en base a unos criterios consensuados entre 15 CCAA. Tampoco existe un sistema de indicadores que evalúe el impacto y la eficacia de los programas de prevención (reducción de los factores de riesgo y disminución de la institucionalización de los/as niños y niñas) implementados por los Equipos de Tratamiento Familiar y las entidades colaboradoras.

Por todo lo anterior y para mejorar la calidad de los centros de acogimiento residencial, se deberían establecer, en primer lugar, unos criterios de calidad relacionados con directrices internacionales ya existentes, facilitando unos requisitos homogéneos de calidad en las diferentes CCAA, en especial aquellos centros donde se tratan niños y niñas necesidades específicas, acompañado de un sistema de vigilancia y supervisión de la calidad.

Respecto a la inversión económica, ésta debe aumentar para aportar más y mejores recursos profesionales (psicólogos, mediadores, ...) y materiales; desarrollo, formación y capacitación del personal (para poder, por ejemplo, detectar con antelación las dificultades de aprendizaje y posibles trastornos del neurodesarrollo más habituales en los niños y niñas), nuevas tecnologías y una gestión entre instituciones más ágil.

Del mismo modo, la formación de los trabajadores (profesionales que trabajan en el Sistema de Protección, sanitarios, maestros, jueces, fiscales, abogados,

²⁰⁵ Poole, Q. y Larrañaga K.P. (2022). *Estudio de los centros de acogimiento residencial para niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la protección en España*. Asociación Nuevo Futuro ; Universidad Pontificia Comillas. Madrid. Este estudio trata sobre un estudio comparativo, descriptivo y transversal que comparte conocimiento y experiencia sobre los Centros de acogimiento residencial para niños, niñas y adolescentes del sistema de protección, en cuanto a su estructura y régimen jurídico, que permita consensuar una tipología básica común en base a los centros estudiados y buenas prácticas recogidas. https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/PDF_ESTADISTICAS/Estudio_Acogimiento_V2.pdf

etc) no debe ser únicamente específica sobre el desarrollo de su trabajo, sino que deben ser formados también en materia legislativa relacionada con el ISM, para que de este modo cualquier decisión que se vaya a tomar esté alineada con dicho interés y con perspectiva de la infancia.

Por último, para lograr una mejora continua de los centros residenciales se debe unificar el registro de datos sobre centros de protección a la infancia, así como actualizar periódicamente los indicadores del seguimiento del bienestar, así como la garantía de derechos y necesidades de los niños, niñas y adolescentes residentes en centros de acogida. De esta manera, se lograría conocer los puntos fuertes y débiles de esta parte del sistema de protección y crear planes de mejora continua.

1.13 Trabajadores del Sistema de atención a la infancia: número, formación y reconocimiento

Uno de los recursos más importantes es contar con el número adecuado de profesionales, ya que existe un déficit en el número de trabajadores del sistema de atención a la infancia que cubra las necesidades existentes, que pueda atender al gran número de niños y niñas institucionalizados, así como cubrir las propias bajas de los trabajadores (que no se cubren y deben suplir los trabajadores aumentando sus horarios de trabajo). El aumento del número de profesionales es directamente proporcional a la calidad del servicio que puedan ofrecer a los niños residentes en centros, o que se encuentran en acogida familiar y a los que se les debe realizar un adecuado seguimiento (tanto a los niños y niñas como a sus familias biológicas y acogedora).

Y no se trata únicamente del número de trabajadores, sino también de la capacitación de éstos profesionales, como son trabajadores sociales, psicólogos, educadores y especialistas en atención infantil, fundamentales para realizar unas evaluaciones exhaustivas, intervenciones adecuadas y seguimientos continuos de cada caso. Sin embargo, la falta de personal capacitado puede llevar a una carga de trabajo excesiva y dificultar la capacidad de brindar una atención de calidad a cada niño, niña o adolescente, y es exactamente lo que está ocurriendo en estos momentos.

En este sentido, es importante destacar que los profesionales deben recibir una formación continua y especializada para mantenerse actualizados en las mejores prácticas de protección infantil. Esto requiere inversiones en programas de capacitación y desarrollo profesional, así como tiempo dedicado a la formación y supervisión de los profesionales en ejercicio.

La calidad de los servicios ofertados a los niños y niñas institucionalizados o en acogimiento familiar, así como a las familias tiene relación directa con el aumento del número de profesionales y su formación continua.

Del mismo modo, es importante destacar que los profesionales deben recibir una formación continua y especializada para mantenerse actualizados en las mejores prácticas de protección infantil, así como en especialidades como la gestión emocional o la mediación, tan importante en este ámbito, o la creación de nuevos protocolos especializados. Esto requiere inversiones en programas de capacitación y desarrollo profesional, una correcta gestión del conocimiento, así como tiempo dedicado a la formación y supervisión de los profesionales en ejercicio.

Sería también importante facilitar formación técnica y jurídica sobre los principios de actuación de las administraciones públicas en materia de protección a la infancia y la adolescencia, así como conocimientos sobre las diferentes leyes y normas nacionales e internacionales relativas a la infancia. Esta formación debería ser recibida tanto por los trabajadores sociales, educadores, psicólogos, mediadores, etc, sino también a cargos medios y altos cargos del sistema e instituciones familiares que apoyan al sistema de protección y que son los que deben aplicar dichas normativas y legislaciones.

Partiendo de la compleja realidad y diversidad de casos existentes en materia de protección a la infancia, se debe prestar atención especial a determinados colectivos (pequeña infancia, adolescentes, niños y niñas con problemas de salud mental, diversidad funcional y alta complejidad, hijos o hijas de mujeres víctimas de violencia machista, jóvenes inmigrantes solos, etc) y a la vez los profesionales que atenderán estos casos deberán estar suficientemente formados.

Por último y no menos importante, se debe dar más importancia al capital humano del sistema de atención a la infancia y la adolescencia, ya que son uno de los elementos clave (sino la clave del éxito) para el buen funcionamiento del sistema. El escaso reconocimiento social, así como poca estabilidad, las condiciones salariales y laborales son algunas de las reivindicaciones de los trabajadores del sistema de atención a la infancia.

Ésta es la información que se desprende de las entrevistas y cuestionarios realizados a más de 50, como la “mejora de las condiciones de los trabajadores”, “la necesidad de aumentar los recursos destinados a estos centros, sobretodo humanos, para desarrollar correctamente su actividad”, “se requieren más profesionales, cubrir las bajas médicas, disponer de más plazas en centro”, “más seguridad en los centros” o “disminuir las ratios, muy sobrepasadas por cada profesional”, entre otras.

Los trabajadores del sistema de atención a la infancia y la adolescencia tienen un componente vocacional que debe salvaguardarse debido a las características tan especiales de los que van dirigida su dedicación, por lo que se debe reconocer su labor en todos los aspectos posibles.

Tal y como se ha comentado anteriormente, de su trabajo dependerá obtener una atención de calidad y digno acorde a las necesidades del público objetivo al que van dirigidos, por lo que la mejora de sus condiciones laborales, la reducción de la carga laboral, así como la formación continua y especializada se prevee fundamental para la mejora del Sistema de Protección.

Además, también se debe cuidar a los cuidadores, así como garantizar su protección y seguridad tanto física como psíquica (existen muchos casos de agresiones físicas y verbales que posteriormente de desencadenan en bajas laborales).

El fomento de la investigación en el ámbito de la protección infantil, con especial participación de sus propios trabajadores, así como la creación de jornadas de reflexión y transferencia de conocimientos y buenas prácticas e innovación son también elementos a tener en cuenta para mejorar tanto el propio sistema de atención a la infancia como el cuidado de sus trabajadores.

Haciendo referencia a Cataluña y respecto al número de trabajadores y plazas residenciales, en los presupuestos de la Generalitat de 2022²⁰⁶ se indica que se quiere mantener el número de profesionales de las EAIA (471) pero la presión laboral continúa ejerciéndose en estos trabajadores y no aumenta proporcionalmente al número de casos a los que deben atender. En contraposición, continúa aumentando el número de plazas residenciales a 3.500 para 2022 (3.112 plazas en 2020).

Por todo lo anterior, es muy necesario tener en cuenta el bienestar integral de los trabajadores y trabajadoras, uno de los principales valores del Sistema de Protección y de los Servicios Sociales, así como su formación y capacitación continua y reconocimiento social, sin olvidar aumentar el número de contrataciones, con el objetivo de brindar la mejor atención posible a los destinatarios de las políticas de atención a la infancia y rebajar la presión laboral a la que están sometidos.

1.14 Detección y atención al abuso sexual infantil

La detección y atención al abuso sexual infantil es un tema que globalmente se está trabajando más profundamente, pero no por ello se dejará de incidir en esta investigación como una mejora del sistema de atención a la infancia.

A nivel nacional, en 2021 se publicó la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio²⁰⁷, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Esta Ley tiene por objeto establecer medidas para combatir la violencia sobre la infancia y la adolescencia y garantizar su integridad física y psíquica, enfatizando sobre la prevención, detección precoz, atención integral y reparación del daño.

²⁰⁶ Véase en este sentido los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2022, memoria del Departament de Drets Socials. Acceso:

https://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/2022/pdf/MP_BE06.pdf

²⁰⁷ La nueva Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia clarifica la definición de violencia, buen trato, recoge los derechos de los niños y adolescentes frente a la violencia en su Título I, regula la obligación de comunicar situaciones de violencia y facilita un contexto de seguridad y facilidad a la víctima para comunicarlo, regula la sensibilización, prevención y detección precoz de la violencia infantil, el uso seguro de las nuevas tecnologías así como facilitar el apoyo necesario a las familias para prevenir situaciones de riesgo, entre otras cuestiones. Véase la Ley en <https://www.boe.es/boe/dias/2021/06/05/pdfs/BOE-A-2021-9347.pdf>

El nuevo Plan de Mejora del Sistema de Protección a la Infancia 2022-2023²⁰⁸ de la Generalitat de Catalunya (que sustituye al anterior Plan de Mejora 2021-2024) ha incidido más profundamente en la mejora a la atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de abusos sexuales, tomando como referencia el modelo Barnahus²⁰⁹.

Entre otras actuaciones, se prevé el despliegue de 12 nuevos servicios de Barnahus en sendas ciudades catalanas (Tortosa, Vilanova i la Geltrú, el Prat de Llobregat, Barcelona, Badalona, Granollers, Mataró, Terrassa, Manresa, Lleida, la Seu d'Urgell y Girona), debido a la buena experiencia de la prueba piloto realizada desde 2020 en Tarragona (106 víctimas atendidas en 2020, 265 víctimas atendidas en 2022, en la que participa Save the Children. Se calcula que un porcentaje cercano al 29,5% han sufrido abusos sexuales²¹⁰.

En este sentido, otro estudio de Save the Children estima que entre el 10% y el 20% de la población española ha vivido abusos y violencia sexual durante su infancia²¹¹.

Durante el año 2020 se presentaron 5.685 denuncias por delitos contra la libertad sexual de la infancia (informe Save the Children), niños y niñas que deben pasar posteriormente otro calvario y revictimización en el proceso judicial, reviviendo de nuevo las situaciones vividas ante diferentes profesionales. En lugar de tener que repetir declaraciones (con el peligro de contradecirse y actuar en su propia contra) se debe contemplar la prueba preconstituida, realizar una grabación,

²⁰⁸ Ver resumen ejecutivo del Plan de Mejora del Sistema de Atención a la Infancia y la Adolescencia de Catalunya 2022-2025: <https://govern.cat/govern/docs/2023/02/02/19/58/9912159e-b98a-47ca-aa11-2cf3af094417.pdf>

²⁰⁹ La Barnahus (Casa de los Niños en islandés) es un modelo de atención integral donde todos los departamentos que intervienen en un caso de abuso sexual infantil se coordinan y trabajan bajo el mismo techo para atender al niño o niña víctima. Se trata de una casa, lejos de comisarías y hospitales, que cuenta con un entorno amigable para los niños y niñas: decoración adaptada a su edad y profesionales especializados en victimología infantil. Para más información sobre el modelo Barnahus acceder al siguiente link: <https://www.savethechildren.es/modelo-barnahus>

²¹⁰ Véase al respecto el informe sobre *Victimització en joves de protecció a la infància i l'adolescència i de justícia juvenil*, encargado por la DGAIA realizado a adolescentes entre 12 y 17 años, publicado en 2014. Acceso:

https://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/cataleg/crono/2014/victimitzacio_joves_proteccio/victimitzacioJoves_recerca.pdf

²¹¹ Els abusos sexuals a la infància a Espanya. 2021. Save the Children. Acceso: <https://www.savethechildren.es/ca/notesprensa/save-children-alerta-sobre-el-calvari-judicial-que-pateixen-els-nens-i-nenes-victimes>

prueba que no suele realizarse, pero debería ser la prioritaria para preservar el ISM y todos sus derechos.

Esta prueba preconstituida debería realizarse en un espacio amigable y preparado para ello, donde el niño o niña pueda explicar su historia, donde todos los profesionales y servicios que deban estar presentes en el procedimiento judicial acudan en el mismo momento, y aquí es donde entra en juego el modelo Barnahus, ya implantado en Estados Unidos y en el norte de Europa.

En 2020 hubo 5.685 denuncias por abuso de niños y niñas, 300 menos que en 2019²¹². Esta disminución de denuncias podría no ser fiable debido a que coincide con la pandemia sanitaria, donde la disminución de denuncia fue generalizada debido al confinamiento (y a que los colegios estaban cerrados, ya que es en el entorno escolar donde se suelen detectar muchos de estos casos). A su vez, la pandemia provocó más abusos sexuales a la infancia, más repetidos e invisibilizados y más graves, ya que se estima que el 80% de las agresiones sexuales se producen en el entorno de confianza del niño o niña y el 65% ocurren dentro de la familia²¹³.

Pero estos abusos sexuales también tienen lugar en los propios centros residenciales donde se encuentran internados, en principio temporalmente, los niños, niñas y adolescentes del sistema de protección. Según los primeros estudios realizados en Europa, el 30% de los adolescentes institucionalizados han sufrido algún tipo de abuso sexual a cambio de un beneficio económico o han visto como compañeros o compañeras suyos los sufrían, por lo que se trata de un problema más grande de lo que se cree.

Se trata de un problema poco investigado, pero que existe y se encuentra invisibilizado y debe ser atendido urgentemente. Estudios realizados en otros países de estructura social similares a la catalana así lo certifican²¹⁴.

²¹² Vid. Informe sobre delitos contra la libertad e indemnidad sexual en España. Ministerio del Interior. 2019. Acceso: <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2019/INFORME-DELITOS-CONTRA-LA-LIBERTAD-E-INDEMNIDAD-SEXUAL-2019-anual.pdf>

²¹³ Vid. Informe de la Fundación Vicki Bernadet. Acceso: <https://www.fbernadet.org/dia-mundial-de-la-prevencio-contra-labus-sexual-infantil/>

²¹⁴ Lerpiniere, et.al. (2013). *The Sexual Exploitation of Looked After Children in Scotland*. Centre for excellence for looked after children in Scotland. Acceso: <https://www.celcis.org/application/files/9114/3877/4674/Sexual-Exploitation-of-Looked-After-Children.pdf>

Partiendo de los planteamientos anteriores, y a pesar de la nueva Ley de 2021, es necesario un replanteamiento de las políticas que se están llevando a cabo y realizar un completo despliegue de la actual Ley. Se debe incidir en la detección prematura de posibles riesgos, atención integral e intervención ante situaciones de maltrato y abusos sexuales a la infancia y la adolescencia, garantizando los derechos de la infancia y la máxima calidad en la atención, cumplir con el aumento de la implantación en todo el territorio del modelo Barnahus, incrementar la formación específica a los profesionales del sistema, así como a jueces, fiscales, etc.

Finalmente, es crucial se debe sensibilizar a la población sobre este problema social para poder alertar de situaciones de manera precoz, ya que se trata de un problema global.

1.15 Pobreza infantil

En primer lugar, se debe indicar que el desarrollo social y económico de cualquier país se puede medir mediante diferentes indicadores, y uno de ellos es la calidad de vida de sus ciudadanos, y en especial de la infancia²¹⁵. La pobreza infantil comprende un gran abanico de desigualdades sociales, desde la posibilidad de adquirir un buen nivel de estudios, nivel de bienestar y de salud disminuido, acceso a trabajos menos cualificados y a salarios más bajos, así como dificultades a la hora de establecer relaciones personales en la sociedad y en la misma familia.

Partiendo de la premisa anterior, es importante ser conscientes que estas consecuencias no solo afectan a la persona en cuestión, sino que ejerce un impacto en la sociedad a todos los niveles, incluso el económico (reducción de ingresos debido a la disminución del nivel laboral de los trabajadores, afectación de los servicios sanitarios y resto de servicios públicos, etc.

²¹⁵ Tal y como ocurre con la primera propuesta (1.1 Incorporación de la perspectiva de la infancia) este apartado relativo a la pobreza infantil se debería tratar de manera más amplia, pero se ha querido añadir en el conjunto de propuestas para visibilizar esta grave problemática, que de manera directa afecta también al Sistema de Protección y, por ende, al desamparo y a las medidas de acogida familiar y residencial.

De esta manera, aplicar unas correctas políticas de apoyo a la crianza y la reducción de la pobreza infantil es una manera inteligente no solo de afrontar los problemas de estos niños, niñas y adolescentes, garantizándoles la igualdad de oportunidades y velando por sus derechos, sino de cuidar el propio sistema y adelantarnos a las problemáticas futuras a las que nos veremos abocados si no se hace nada al respecto.

Dicho de otra manera, el hecho de no combatir la pobreza infantil redundaría en un sistema de baja productividad, con un coste social y económico muy importante, por lo que la aplicación de políticas específicas para el apoyo a la crianza y prevenir la pobreza infantil significará un retorno futuro de la inversión bastante considerable en materia social y económica (por ejemplo, el PIB español de 2019 hubiera sido un 5,1% más elevado de no existir los altos niveles de pobreza infantil)²¹⁶.

En el año 2023 se aprobó el Real Decreto-Ley 5/2023 de 28 de junio²¹⁷ (donde se aprobaron nuevos permisos retribuidos, apoyo a la conciliación familiar, adaptación de jornada laboral a diferentes circunstancias familiares, etc). Se trata de un buen intento de dar respuesta a las diferentes situaciones familiares existentes y abordar las dificultades en materia de conciliación laboral y respecto a la crianza, pero estas medidas deberían ser ampliadas con, por ejemplo, prestaciones universales directas de apoyo a las familias para afrontar la crianza, que en 2022 estaba situada alrededor de los 672€ por niña o niño, y cada año va en aumento.

Para lograr reducir los índices de pobreza infantil y medidas de apoyo a la crianza y a las familias es necesario, en primer lugar, una modificación de la configuración de diferentes tasas impositivas, como por ejemplo el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que impide que las exenciones fiscales, que acaban representando aproximadamente el 60% de la ayuda a las familias,

²¹⁶ Así se indica en el informe del Alto Comisionado contra la pobreza infantil de 2023, estudio realizado por investigadores de la Universidad de Alcalá y de la Universidad Pompeu Fabra para Analizar el impacto económico y social de la pobreza infantil y cuantificar sus costes para España. Acceso al informe: https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/AF%20Pobreza%20Infantil%20Resumen%20Ejecutivo%20v5_low.pdf

²¹⁷ Vid. Real Decreto Ley 5/2023 de 28 de junio. Acceso a la Ley: <https://www.boe.es/boe/dias/2023/06/29/pdfs/BOE-A-2023-15135.pdf>

tengan un impacto en la reducción de la pobreza de los niños y niñas más vulnerables, porque sus madres y padres están exentos de impuestos.

Se debe indicar que la pandemia sanitaria incrementó las desigualdades sociales de los más desfavorecidos y vulnerables de la sociedad, provocando un mayor empobrecimiento y afectando al 33,4% de los niños, niñas y adolescentes de Cataluña (datos de 2020, un 5,4% más que en 2019).

Según el Informe sobre los derechos de la infancia²¹⁸ del Síndic de Greuges de Cataluña, la pandemia sanitaria incrementó las desigualdades sociales de los más desfavorecidos y vulnerables de la sociedad, y se ha incrementado más del 50% el número de niños beneficiarios de la renta garantizada de ciudadanía (RGC), pero la prevalencia de la pobreza infantil continúa aumentando.

En este sentido, en Cataluña, en los últimos años, se ha incrementado el número de beneficiarios menores de edad de la RGC significativamente. El octubre de 2021, este incremento ya era del 51,8% respecto a los beneficiarios de 2019, cerca de 44.000 en total, aumento que significa una sobre inversión del 34% más que en 2019.

Dicho lo anterior, es necesario una mayor regulación de la RGC para la infancia, y adecuar el sistema de prestaciones a la actual situación de altos índices de pobreza infantil.

Así mismo, permitir el acceso a más beneficios fiscales a las familias con rentas más bajas, así como la adaptación de los impuestos a su renta, y la deducción fiscal del IRPF, contando con apoyos especiales para familias con riesgo de pobreza, n desempleados o diferentes tipologías de familias (monoparentales, numerosas, con alguna discapacidad entre sus miembros, etc).

Alinearse con la Directiva de Conciliación de la UE 1158/2019²¹⁹, donde se va más allá respecto a los actuales permisos de maternidad y paternidad, garantizando una correcta crianza y desarrollo integral, ampliando los permisos

²¹⁸ Acceso al informe: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8322/Informe%20Infancia%202021_def.pdf

²¹⁹ Véase la Directiva 2019/1158/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. Acceso a la Directiva: <https://www.boe.es/doue/2019/188/L00079-00093.pdf>

por nacimiento, acogimiento, adopción y guarda con fines de adopción hasta las 24 semanas de permiso retribuido.

Respecto a las políticas y actuaciones de los servicios sociales, se debe priorizar los recursos e inversiones en la prevención e intervención temprana para evitar situaciones de pobreza, así como reforzar los servicios de mediaciones familiares, trabajo para la reunificación familiar, así como potenciar los programas de intervención familiar.

Finalmente, se debería aumentar los recursos humanos existentes para poder lograr lo comentado anteriormente, disponiendo de un número adecuado de profesionales altamente capacitados y formados de manera continua para evitar todas estas situaciones realizando un intervencionismo temprano, que solucionaría muchos de los problemas posteriores que son más difíciles de reparar.

2. Mejoras relativas a la infancia en situación de acogida

En este segundo apartado de propuestas de mejora del Sistema de Protección a la infancia se ha querido focalizar en mejoras relativas a los niños y niñas acogidos, si bien todas las propuestas planteadas a lo largo de la Tesis doctoral tienen como máximo beneficiario a dichos niños y niñas, eje principal de este trabajo de investigación.

A continuación, se exponen tres temáticas de gran importancia en relación directa con los niños, y se plantearán diferentes propuestas para la correcta aplicación de los derechos de los niños respecto a: el derecho a la relación entre hermanos en las acogidas (residenciales o familiares); la escucha a los niños, niñas y adolescentes y finalmente la emancipación de los jóvenes tutelados y tuteladas.

2.1 Derecho de relación entre hermanos y hermanas

Según el Boletín de Datos Estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia de 2021²²⁰, unos 49.000 niños, niñas y adolescentes se encuentran atendidos por el Sistema de Protección, siendo el 47% en centros residenciales y el 53% en familias de acogida (de los cuales, el 51% en familia extensa y el 49% en familia ajena), aunque no se disponen de datos oficiales sobre cuántos de estos niños y niñas son grupos de hermanos y hermanas.

La Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero²²¹), en su disposición 5ª, que modifica el art. 172 del Código Civil, donde se indica que “se buscará siempre el interés del menor y se procurará, cuando no sea contrario a ese interés, su reinserción en la propia familia y que la guarda de los hermanos se confíe a una misma institución o persona”.

En la misma línea, en la modificación del art. 160 del Código Civil, la Ley 26/2015, de 28 de julio, establece que “las relaciones personales del menor con sus hermanos no podrán impedirse sin causa justa”, y también que “se fomentarán la convivencia y la relación entre hermanos siempre que ello redunde en interés de los menores y se procurará la estabilidad residencial de los menores”.

Así lo indican también las Directrices para el cuidado alternativo de los niños²²², donde en el principio general 16 se indica que

Los hermanos que mantengan relaciones fraternas no deberían en principio ser separados para confiarlos a distintos entornos de acogimiento alternativo, a menos que exista un riesgo evidente de abuso u otra justificación que responda al interés superior del niño. En cualquier caso, habría que poner el máximo empeño en lograr que los hermanos mantuvieran contactos entre sí, a no ser que ello fuera contrario a sus deseos o intereses.

²²⁰ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda, 2030. (2021). Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Recuperado de: https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/Boletin_Proteccion_23_Provisional.pdf

²²¹ Véase la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1996/BOE-A-1996-1069-consolidado.pdf>

²²² Asamblea General de Naciones Unidas. (2010). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064>

Y en relación a la estabilidad de los menores, en el principio general 61 se indica que

La planificación del acogimiento y la permanencia debería basarse principalmente en la naturaleza y la calidad de los vínculos del niño con su familia; la capacidad de la familia para salvaguardar el bienestar y el desarrollo armonioso del niño; la necesidad o el deseo del niño de sentirse parte de una familia; la conveniencia de que el niño no salga del ámbito de su comunidad o su país; sus antecedentes culturales, lingüísticos y religiosos y sus relaciones con sus hermanos, a fin de evitar su separación.

De la misma manera que debe mantenerse la relación con sus padres, la relación entre hermanos es también especialmente importante para los niños y niñas que son apartados de su familia biológica y pasan a ser tutelados por las instituciones públicas y deben ser situados en el mismo nivel, ya que esta separación puede proporcionar carencias afectivas y emocionales, y el hecho de poder disponer de la convivencia con sus hermanos ayuda a la reparación de dichas carencias y vulnerabilidad así como capacidad de resiliencia.

De hecho, la mayoría de centros residenciales no están preparados para acoger a grupos de hermanos (por número de plazas libres, recursos humanos y materiales), como tampoco lo están gran parte de las familias acogedoras, que no tienen previsto acoger a más de un niño o niña. Y es que gestionar una acogida familiar o residencial de varios hermanos o hermanas no deja de ser una tarea compleja, pero las instituciones del Sistema de Protección deben velar por cumplir con este derecho de los niños y niñas, y no optar por lo más fácil, que sería asignar a cada niño o niña allí donde hubiera una plaza libre, indistintamente de la posibilidad de estar juntos.

A pesar de que la Ley obliga a que la separación de la parte biológica deba estar bien planificada y eso incluye intentar evitar la separación de los hermanos, es decir, aplicarles la misma medida de protección en el mismo lugar o con la misma familia, en virtud de la teórica primacía del ISM, esta obligación suele no cumplirse en demasiadas ocasiones.

En este sentido, a la pregunta si es más positivo mantener en un centro residencial a un grupo de hermanos juntos o en caso de disponer de familias de

acogida separarlos en distintos núcleos familiares claramente la respuesta será mantenerlos juntos, debido a la importancia que las relaciones fraternales desempeñan en la resiliencia, recuperación emocional y capacidad de adaptación, por lo que se debe trabajar para lograr que no se rompa esa unión y mantenerlos unidos sea cual sea la medida de protección que se vaya a aplicar. A pesar de que la acogida familiar se demore un poco en el tiempo, les compensa el hecho de permanecer unidos, preservando de manera prioritaria su bienestar.

Por tanto, la realidad es que existe una falta de garantía de los derechos de relación entre hermanos y/o hermanastros tutelados que se encuentran en recursos de protección distintos, y se debe asegurar el cumplimiento de este derecho. Por todo ello, se debe reclamar el cumplimiento de las diferentes legislaciones y priorizar la convivencia entre hermanos y hermanas en situaciones de acogimiento residencial o familiar, o de no poder convivir juntos (porque así lo recomienda su interés superior) garantizar el mantenimiento de los contactos.

De la misma manera, se deben estandarizar protocolos de buenas prácticas entre las distintas administraciones para cumplir con este derecho fundamental de los niños y niñas, ya que existe una gran disparidad de actuaciones y protocolos en las diferentes CCAA que deberían escalar las buenas prácticas desarrolladas en otros territorios.

En relación a lo anterior, hay CCAA que facilitan los datos de su sistema de Protección, pero hay otras que lo hacen con retraso y de manera incompleta. Es por ello que se tendrían que definir nuevos indicadores que aporten datos que no se pueden obtener en la actualidad, así como estadísticas fiables (por ejemplo, sobre el número de hermanos que existe en la actualidad en el Sistema de Protección).

Es necesario aplicar la Ley y las normativas que establecen que las acogidas deben planificarse de manera conjunta en casos de hermanos y hermanas, así como proporcionar los recursos necesarios para poder cumplir la Ley, así como cumplir con el derecho de los niños y niñas a mantener el contacto en caso de imposibilidad de mantenerlos juntos y escuchar la voz de los niños antes de tomar cualquier decisión que les afecte.

2.2 La escucha a los niños, niñas y adolescentes

Otro de los derechos de la infancia y la adolescencia del que se tienen dudas razonables de su cumplimiento efectivo es el derecho a ser escuchados. La infancia y la adolescencia ha sido, a lo largo de la historia, uno de los colectivos más silenciados por una sociedad paternalista que, o bien porque su opinión no debía ser tomada en cuenta en tanto en cuanto ya había una voz adulta que decidiera por ellos, o también debido a que un niño o niña no es lo suficientemente maduro o formado para tomar decisiones.

En la actualidad, el niño o la niña ha pasado de ser un objeto por el que se aplican normas por su bien a ser considerado un sujeto de pleno derecho y de derechos. Las instituciones públicas deben garantizar el derecho fundamental de la infancia a ser escuchada y recoger su opinión en cualquier procedimiento que le afecte, así como antes de la toma de decisiones, teniendo en cuenta su edad y grado de madurez, en pro de su interés superior, y ese derecho está garantizado bajo el paraguas legislativo internacional y nacional.

En este mismo sentido, el hecho de ser escuchado y sea partícipe de la toma de decisiones revertirá en un aprendizaje vital respecto sus derechos, obligaciones y el límite de su libertad. Así lo indican los tratados internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño en su Observación General de 2009²²³, en su art. 12:

1. Los Estados parte 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.
2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

²²³ Acceso al documento completo: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7532.pdf>

Con este articulado, la Convención de los Derechos del Niño otorgó tomar la iniciativa respecto al derecho a la infancia a ser escuchada de manera seria, a ser tenida en cuenta su opinión no como una mera formalidad, estrechamente ligado a su derecho de participación.

La normativa europea, con el Convenio Europeo, con el que España está obligado mediante el Instrumento de Ratificación de 1997²²⁴, sobre el ejercicio de los derechos del Niño de 1996 también establece en su art. 3 el derecho del niño, niña o adolescente a ser informado en los procedimientos que le afecten:

Cuando según el derecho interno se considere que un niño tiene el suficiente discernimiento se le reconocerán, en los procedimientos que le afecten ante una autoridad judicial, los siguientes derechos cuyo ejercicio podrá exigir por sí mismo:

- a. recibir toda la información pertinente;
- b. ser consultado y expresar su opinión;
- c. ser informado de las posibles consecuencias de actuar conforme a esa opinión y de las posibles consecuencias de cualquier resolución.

De la misma manera, la legislación nacional se adaptó a estos postulados mediante la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia²²⁵ trata el derecho a ser oído y escuchado en cualquier ámbito que le afecte, sin discriminación, y teniendo en cuenta sus opiniones. Así mismo, se indica que

²²⁴ Véase en este sentido el Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, redactado en Estrasburgo el 25 de enero de 1996 y al que se adhirió España el día 5 de diciembre de 1997 el Plenipotenciario de España firmó en Estrasburgo el Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/02/21/pdfs/BOE-A-2015-1752.pdf>

²²⁵ En la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, se modifica el art. 9.1 que se articula de la siguiente manera: *El menor tiene derecho a ser oído y escuchado sin discriminación alguna por edad, discapacidad o cualquier otra circunstancia, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo, judicial o de mediación en que esté afectado y que conduzca a una decisión que incida en su esfera personal, familiar o social, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez. Para ello, el menor deberá recibir la información que le permita el ejercicio de este derecho en un lenguaje comprensible, en formatos accesibles y adaptados a sus circunstancias. En los procedimientos judiciales o administrativos, las comparecencias o audiencias del menor tendrán carácter preferente, y se realizarán de forma adecuada a su situación y desarrollo evolutivo, con la asistencia, si fuera necesario, de profesionales cualificados o expertos, cuidando preservar su intimidad y utilizando un lenguaje que sea comprensible para él, en formatos accesibles y adaptados a sus circunstancias informándole tanto de lo que se le pregunta como de las consecuencias de su opinión, con pleno respeto a todas las garantías del procedimiento.*

...cuando ello no sea posible o no convenga al interés del menor se podrá conocer la opinión del menor por medio de sus representantes legales, siempre que no tengan intereses contrapuestos a los suyos, o a través de otras personas que, por su profesión o relación de especial confianza con él, puedan transmitirla objetivamente.

Por todo ello, en primer lugar, se debe obligar a las administraciones responsables de los centros residenciales a establecer procedimientos adecuados para hacer efectiva una escucha adaptada a los niños, niñas y adolescentes, así como facilitar los mecanismos de comunicación y reclamación a los que tienen derecho²²⁶, y que éstos sean comprensibles.

De la misma manera, en la toma de decisión de una medida de protección se debe garantizar el derecho del niño o niña a ser escuchado, tanto en el momento de declarar su desamparo, constituir su acogida familiar, el cese de la acogida y/o su adopción, adaptando la información facilitada a la edad del niño o niña.

Respecto a la justicia de la infancia, en cierto sentido continúa manteniendo algunas posturas históricamente paternalistas en relación con el derecho de los niños y niñas a ser escuchados (entendiendo que no se puede imponer esta gran responsabilidad a un niño o niña, por posiblemente estar condicionada su opinión, etc) y continúan vigentes las dudas de cómo hacer efectivo este derecho.

Se debe aplicar la perspectiva de la infancia en la sociedad acorde a su interés superior, y respecto a la justicia nombrar en cada caso un defensor judicial del niño o niña, se debe garantizar que ésta sea adaptada a las necesidades y derechos de la infancia, accesible, efectiva y rápida, que invite a la participación de todos los actores, incluido los niños y niñas, respetando su libertad e integridad.

Por tanto, esta perspectiva de la infancia transversal debe también tener en cuenta el impacto que repercutirá en la infancia. Es decir, en la elaboración de Leyes y normativas, así como proyectos que afecten a la infancia, se debe

²²⁶ Vid. art. 21.bis.3. de la LOPJM reconoce que los niños y niñas que se encuentran en acogimiento residencial tienen el derecho a Ser escuchado en caso de queja y ser informado de todos los sistemas de atención y reclamación que tienen a su alcance, incluido el derecho de audiencia en la Entidad Pública. Acceso a la Ley: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1996/BOE-A-1996-1069-consolidado.pdf>

realizar una autoevaluación para conocer su impacto en los derechos e ISM, y para conseguirlo será necesaria también la participación de los menores en este proceso y su escucha activa y adecuada que permita canalizar sus demandas y necesidades.

Finalmente, para que las administraciones públicas, en concreto el Sistema de Protección pueda implementar con garantías este derecho fundamental de la infancia se deberá tener en cuenta la necesidad de informar al niño o niña de su derecho a dar su opinión, así como de los efectos y consecuencias de la misma, o si simplemente no quiere ejercer su derecho.

En conclusión, toda comunicación deberá ser realizada en un entorno seguro y de confianza, y el niño o niña deberá ser informado de los resultados del proceso y de cómo ha sido escuchada su opinión. De esta manera, el proceso de escucha dejará de ser una mera formalidad legal para ser considerada por el propio niño o niña como necesaria e importante para el devenir del proceso en cuestión.

2.3 La emancipación los jóvenes tutelados y tuteladas

La emancipación de los jóvenes tutelados y tuteladas del sistema es un tema que parece olvidado, pero que debe ser tenido en cuenta seriamente por las administraciones públicas debido a las implicaciones que comporta.

En este sentido, los adolescentes que se encuentran en el Sistema de Protección, al cumplir los 18 años, son forzados a emanciparse, cuando la media de emancipación en España se encuentra en los 30 años²²⁷ (la media de edad más alta de los últimos 20 años), lo que repercute directamente en su bienestar, pero la realidad es que esta incertidumbre ya les llega mucho antes de los 18 años, ya tienen ciertas dudas sobre su futuro inmediato.

²²⁷ Según los datos de 2023 del Observatorio de emancipación del Consejo de la Juventud de España. Acceso a la nota de prensa: <https://www.cje.org/las-personas-jovenes-se-emancipan-a-los-303-anos-de-media-en-espana-la-cifra-mas-alta-de-los-ultimos-veinte-anos/#:~:text=Madrid%2C%2011%20de%20agosto%20de,a%3%B1os%3A%2030%2C%203%20a%C3%B1os.>

De los datos se destaca que el 10% de los jóvenes extutelados y extuteladas viven en la calle o se encuentran en situación de alta precariedad al cumplir los 18 años o como el 83.9 % se encuentra en riesgo de pobreza y exclusión.

Los jóvenes que han debido crecer en centros residenciales sin un cuidado parental, según los datos ofrecidos anteriormente, son obligados a emanciparse más de 10 años antes que el resto de jóvenes de su edad que no se encuentran tutelados por las instituciones públicas.

El acogimiento residencial finaliza o cesa una vez han alcanzado la mayoría de edad, y de golpe se ven abocados a realizar una transición a la vida adulta a la que probablemente no se encuentran preparados para afrontar. Deben hacerse adultos de golpe, y casi sin recursos ni referentes adultos para conseguirlo.

Además, a este hecho hay que añadir que el ciclo vital de estos jóvenes no ha sido el mismo que el de cualquier joven de su edad, probablemente con muchas más dificultades de todo tipo y circunstancias, por lo que todavía se agrava más el problema y puede convertirlos en un grupo muy vulnerable de la sociedad, debido a que su falta de adaptación y asimilación de este cambio abrupto en su vida puede hacer que se distancie de la sociedad, del mercado laboral, formativo, etc.

Por todo lo anterior, las administraciones públicas deben ofrecer un apoyo y preparación adecuada de acompañamiento previo y posterior a la emancipación, así como recursos suficientes para preparar esta transición a una vida que ya dependerá de ellos mismos, independiente y adulta, por lo que los trabajadores del Sistema de Protección deben estar suficientemente formados y capacitados para dar soporte a estos jóvenes en diferentes aspectos, como son los servicios sociales, educación, capacitarles para saber autogestionarse, acceso al empleo, etc.

Dicho lo cual, se debe facilitar información sobre la promoción de la salud, autonomía, equilibrio mental y personal, buenos hábitos, una buena formación académica, así como lograr conseguir unas buenas relaciones personales positivas, y evitar la estigmatización de estos jóvenes, la vulnerabilidad a la que se ven abocados y evitar dinámicas de calle.

En esta línea, entre otras medidas se debería aumentar la capacidad de tener una vida autónoma entre los jóvenes emancipados, aumentando la red de hogares de emancipación que permiten tener una primera experiencia como adultos, supervisados y apoyados por personal del sistema de protección, así como aumentar la edad máxima permitida de permanencia.

De la misma manera, aumentar los itinerarios laborales de estos jóvenes, para ofrecerles la posibilidad de integrarlos social y laboralmente y valerse por ellos mismos. En el aspecto académico, facilitar la matriculación a estudios de formación profesional u otros niveles académicos de manera gratuita (estas medidas deberían ser ampliadas a cualquier joven que esté o haya estado tanto en centros residenciales como en acogida familiar).

Como ejemplo de buenas prácticas se encuentra Aldeas Infantiles²²⁸, que dispone de varios programas que preparan a los jóvenes para su pronta emancipación y transición a la vida adulta, logrando su emancipación a los 27 años, edad cercana a la media de los jóvenes españoles (30 años), así como de residencias donde viven entre 6 y 8 jóvenes en su etapa previa a la emancipación.

Igualmente, se debe dar respuestas adaptadas a las necesidades de cada joven, mediante una transición gradual a la edad adulta y su integración laboral y social, con lo que éste tránsito lo realizan de manera acompañada y con el apoyo y recursos suficientes.

De la misma manera, la importancia de la formación y capacitación de los profesionales que cuidan de estos jóvenes es de vital importancia, ya que se convierten en el referente y guía en el cual se apoyan estos jóvenes, así como de los propios jóvenes, que pueden ayudar a otros iguales compartiendo sus experiencias y vivencias.

²²⁸ Más información sobre el programa de jóvenes de Aldeas Infantiles: https://www.aldeasinfantiles.es/nuestros-programas/programa-de-jovenes?gad_source=1&gclid=CjwKCAjwv-2pBhB-EiwAtsQZFDHt6OG5iLtlNaal0OR5SUzjC3v9WumD7N4vCg_Vvw0yPcXzQqJAHxoCrn0QAvD_BwE8

3. Mejoras relativas a las familias acogedoras

Respecto a las mejoras relativas directamente a las familias de acogida, a continuación, se plantean algunas carencias o espacios para la mejora que deberían ser subsanados por las Administraciones Públicas, así como propuestas de mejora.

Este apartado, y aunque existen muchos aspectos a mejorar respecto a las familias acogedoras, trata sobre la necesidad de aumentar los recursos para las familias acogedoras, como por ejemplo sufragar los costes en materia educativa y su apoyo técnico y seguimiento que se les realiza.

En el mismo sentido también se trata la necesidad de aumentar el número de familias acogedoras y de promocionar la acogida, aportando y analizando las estadísticas más actuales. Se debate también sobre la necesidad de regular el plan de acoplamiento y finalmente sobre la creación a nivel estatal del Estatuto del acogedor o acogedora familiar.

3.1 Aumento de recursos para las familias acogedoras

A pesar del aumento presupuestario de los últimos años en materia de protección a la infancia y la adolescencia²²⁹ en el Sistema de Protección catalán de la Infancia y la Adolescencia, se deben afrontar ciertas reformas estructurales necesarias en políticas de infancia que no se están abordando adecuadamente, especialmente en el ámbito de la protección. Asimismo, así se debe continuar aumentando y redirigiéndolos los recursos disponibles para que éstos sean más aprovechables y redunden en una mejor atención a la infancia y a las familias.

Agregado a lo anterior y respecto a algunas de las carencias existentes en el Sistema de Protección, la escasez de personal capacitado, la falta de fondos

²²⁹ Informe al Parlamento del Síndic de Greuges (2023), donde la síndica remarca la mejora de la financiación de las políticas de infancia (incremento del 35,9% del presupuesto respecto al año 2016, 1.781,7 millones de euros más en este periodo), pero considera que este esfuerzo presupuestario no ha servido, como mínimo por ahora, para hacer un salto cualitativo de este alcance en los derechos de los niños (p. 126). Acceso al informe completo: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9302/Informe%20al%20Parlamento%202022_cast.pdf

para programas de apoyo, así como la falta de plazas en centros de acogida, son algunos de los aspectos a mejorar.

Así lo indican la mayor parte de los y las profesionales encuestados en el trabajo de campo de la presente investigación (trabajadores sociales, educadores sociales y psicólogos y psicólogas clínicos, todos ellos desarrollando su profesión en CA y CRAE, así como padres y madres acogedores). Claramente la falta de recursos puede dificultar la capacidad del sistema para brindar una atención integral y de calidad a los niños y jóvenes en situación de riesgo o desamparo.

Por añadidura, los niños, niñas y adolescentes que ingresan en el Sistema de Protección a menudo tienen necesidades especiales que requieren atención y servicios especializados. Esto puede incluir atención médica, terapia psicológica, educación especial, servicios de apoyo para discapacidades, entre otros. Garantizar el acceso a servicios especializados requiere inversiones en infraestructura, personal y recursos materiales. Es esencial contar con profesionales capacitados en estas áreas, así como establecer colaboraciones con instituciones y organizaciones externas para garantizar una atención integral y de calidad.

En este sentido, las familias acogedoras cuentan con ayudas económicas aportadas por la Administración para hacer frente a los gastos que conllevan el cuidado de los niños y las niñas acogidos/as. Pero con frecuencia las familias consideran que las cantidades que reciben son insuficientes. Además, el monto de las ayudas, su tramitación y la forma de abono difieren considerablemente entre unas CCAA y otras.

En algunas se abonan en plazos, debiendo las familias adelantar los pagos antes de percibirlos. Esto da lugar a una gran desigualdad territorial en cuanto al apoyo económico que brindan las Administraciones públicas al acogimiento familiar, como podrá comprobarse más adelante.

Otras cifras que se deben tener en cuenta son, por ejemplo, el costo de la crianza²³⁰ que en 2022 estaba calculado en 672 € al mes por hijo o hija. En 2018,

²³⁰ Informe realizado por Save the Children sobre El coste de la crianza en 2022. Para acceder al informe completo: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2022-06/El_coste_de_la_crianza_2022.pdf

el costo promedio era de 587€ mensuales. Como resultado, el cuidado de los niños y niñas ha aumentado en un 14,5% desde entonces, lo que equivale a 85€ al mes. Este incremento supera al aumento general de los precios (IPC), lo que revela el encarecimiento relativo de la crianza.

Además, este coste no es homogéneo y varía dependiendo del lugar de residencia de las familias, constatándose algunas diferencias significativas que, por ejemplo, alcanzan hasta los 178 euros por mes e hijo/a entre el coste medio de la crianza en Andalucía (641 euros por mes e hijo/a) y Cataluña (819 euros).

Respecto a las ayudas a las familias acogedoras en España, existe una gran diversidad de criterios entre las diferentes Comunidades Autónomas a la hora de establecer esas compensaciones económicas: por días, por número de menores acogidos, por tipo de acogimiento, etc. A continuación, se indican algunos ejemplos:

- Canarias es la única Comunidad Autónoma que diferencia entre familia extensa (mayores importes) y familia ajena a la hora de establecer la prestación económica.
- En Cataluña y Galicia se establecen los importes en función de la edad del o de la menor de edad. Pero es sorprendente comprobar que el criterio es diferente en una y otra: en Cataluña el importe es mayor cuanto mayor es la edad del niño la niña y en Galicia el criterio es cuanto menor es la edad, mayor es la compensación económica.
- En determinadas CCAA (Castilla La Mancha, Madrid, Navarra, Islas Baleares y Región de Murcia) establecen cantidades de acuerdo al número de menores de edad acogidos/as, reduciendo estas para el segundo o tercero y más menores de edad.
- En el País Vasco y en Canarias se establece explícitamente un “sistema de puntos” para calcular la remuneración.
- Y sólo en la Comunidad Valenciana se considera de manera explícita la remuneración de familias monoparentales o numerosas; en otras Comunidades se menciona la consideración de circunstancias especiales de la familia para

establecer los importes, pero no se deja explícito ni el tipo de familia ni el importe correspondiente, o solo se señala una cantidad máxima.

Aunque, como se ha mencionado antes, hay una considerable diversidad en los criterios de compensación o prestación económica, comprobamos que la cuantía “básica” por una persona menor de edad acogida en modalidad de permanente es muy variable entre Comunidades.

Como remuneración mensual (en muchos casos se establece una cantidad por niño o niña y día, y si hacemos el cálculo considerando 30 días) obtenemos que las Comunidades que apoyan a las familias con cantidades más altas son: La Comunidad Foral de Navarra (616€) y Castilla La Mancha (570€). Y las que contemplan las más bajas son Madrid (216€), Extremadura (de 158€ a 236€) y la Región de Murcia (120€). Es decir, nos movemos entre 120€ y 616€, una diferencia demasiado grande que expresa con fuerza la desarmonización regional entorno a los sistemas de acogimiento.

En cuanto a la remuneración para acogimientos especializados la horquilla va desde los 393€ de La Rioja hasta los 1.020€ de la Comunidad de Valencia. Es decir, también con gran disparidad.

Otros aspectos donde se detectan diferencias entre CCAA y con la legislación estatal porque la desarrollan o completan, son los siguientes:

- La denominación y definición de los tipos de acogimiento.
- Los criterios de idoneidad tenidos en cuenta para la elección de las familias acogedoras.
- El apoyo técnico y seguimiento que deben recibir las familias acogedoras y las personas menores de edad.

Centrándonos en primer lugar y de manera más extensa en el caso de Cataluña, la remuneración mensual era de 376€ al mes para menores de edad de 0 a 9 años; 412€ al mes para menores de edad de 10 a 14 años y 443€ al mes para menores de edad de 15 años o más, hasta los 17 años hasta inicios de 2023.

Tras un cambio de Gobierno en el mes de marzo de 2023, el *Departament de Drets Socials* ha incrementado las prestaciones un 23%, destinando 30 millones

de euros, un 22% más que en el año anterior. Estas ayudas son recibidas por 2.460 familias acogedoras, que se encargan de 3.279 niños tutelados y tuteladas.

De esta manera, las familias acogedoras recibirán los siguientes importes base por cada niño, niña o adolescente que tengan a cargo:

- Niños o niñas de cero a nueve años: 496 euros mensuales, respecto a los 376 euros anteriores (un aumento del 31,9%)
- Niños o niñas de 10 a 14 años: 532 euros, mientras que anteriormente era de 412 euros (un aumento del 29,1%)
- Adolescentes de 15 años o más, hasta que hagan 18 años: 563 euros, respecto a los 443 anteriores (un aumento del 27%)

A esta prestación base por acogida, el ICAA suma complementos en diferentes circunstancias:

- Acogidas de Urgencia y diagnóstico (700€ por niños, niñas o adolescente)
- Acogidas de niños, niñas o adolescentes con una discapacidad a partir del 45% (de entre 300€ y 545€ por niño)
- Acogidas de varios niños o niñas (de entre 175€ y 520€ por cada niño o niña, según el número)
- Acogidas de niños, niñas o adolescentes con dificultades no limitadoras de la autonomía personal y discapacidades hasta el 44% (195€)
- Unidad Convivencial de Acción Educativa (UCAE). Se trata de grupos de hermanos o niños con necesidades especiales que serán acogidos por familias con formación y experiencia en materia de infancia y adolescencia) (son 1.800€ por familia)
- Otras ayudas: desplazamiento para acudir a la visita con la familia biológica, acoplamiento inicial...

- Otro complemento que reciben las familias acogedoras, y que también han sido aumentado en septiembre de 2023 ha sido el complemento Respir, de 60€ mensuales a 90€ mensuales (por cada niño, niña o adolescente acogido), y en caso de discapacidad superior al 65% la cantidad a percibir pasa a ser de 120€ mensuales.

A continuación se detallan las atribuciones económicas en materia de acogidas familiares, y se propone algún ejemplo del resto de CCAA:

Comunidad de Madrid:

*Cuantía de la ayuda para acogimiento en familia extensa y/o en familia ajena por menor de edad acogido/a:

- Acogimiento familiar de 1 niño, niña o adolescente: 216,66€/mes.
- Acogimiento familiar de 2 niños, niñas o adolescentes: 433,33€/mes.
- Acogimiento familiar de 3 niños, niñas o adolescentes: 608,33€/mes.
- Acogimiento familiar de 4 niños, niñas o adolescentes: 658,33€/mes.
- Acogimiento familiar de 5 niños, niñas o adolescentes o más: 708,33€/mes.
- Acogimiento familiar con especial dificultad: incremento de 3.000€ sobre la cuantía por acogimiento de carácter general por cada niño, niña o adolescente de edad que presente discapacidad, dependencia, necesidad de atención temprana o enfermedad grave física o psíquica hasta un máximo de 15.000€.

*Cuantía de las ayudas para acogimiento familiar de urgencia (por día natural):

- Por disponibilidad en espera de acoger: 17€/día.
- 1 niño, niña o adolescente de edad acogido/a general (sin dificultad): 32€/día.
- 1 niño, niña o adolescente de edad acogido/a con especial dificultad: 75€/día.

- 2 niños, niñas o adolescentes acogidos/as general (sin dificultad): 50€/día.
- 2 niños, niñas o adolescentes acogidos/as con especial dificultad: 90€/día.
- 3 o más niños, niñas o adolescentes acogidos/as general (sin especial dificultad): 65€/día.
- 3 o más niños, niñas o adolescentes acogidos/as con especial dificultad): 115€/día.

Comunidad Valenciana:

Acogimientos en Familia Acogedora:

- Por cada persona menor de edad acogida: 15€/día.
- Por cada persona menor de edad acogida con un grado de discapacidad igual o superior al 33%: 18€/día.
- Por cada persona menor de edad acogida en acogimiento especializado grado 1 (extensa y educadora): 34€/día.
- Por cada persona menor de edad acogida en acogimiento especializado grado 2 (educadora): 60€/día.

Acogimiento en Familia Acogedora monoparental/numerosa:

- Por cada persona menor de edad acogida: 18€/día.
- Por cada persona menor de edad acogida con un grado de discapacidad igual o superior al 33%: 20€/día.
- Por cada persona menor de edad acogida en acogimiento especializado grado 1 (extensa y educadora): 37€/día.
- Por cada persona menor de edad acogida en acogimiento especializado grado 2 (educadora): 62€/día.

Disponibilidad para formalización de acogimientos de urgencia en Familia Educadora de Atención inmediata:

- Para una persona menor de edad: 28€/día.
- Para una persona menor de edad en familia monoparental/numerosa: 37€/día.

Andalucía:

- Prestación básica: 355,86€/mes por persona menor de edad.
- Acogimiento temporal en familia ajena son 494,26 €/mes por menor de edad.
- Acogimientos de urgencia o especializados: 632,64€/mes.
- Se aporta un importe adicional para sufragar gastos extraordinarios que se puedan derivar.

Castilla la Mancha:

- Para gastos ordinarios del niño, niña o adolescente: Una acogida: 19 €/día y dos o más acogidas: 17 €/día por cada niño, niña o adolescente.
- En los acogimientos especializados y de urgencia: Una acogida: 25 €/día y dos o más acogidas: 22€/día por cada niño, niña o adolescente.
- Para las necesidades especiales de tipo sanitario, psicológico o psicoeducativo del niño, niña o adolescente, podrá establecerse un módulo complementario de hasta 6 €/día.
- En el caso de que se precisen realizar gastos extraordinarios para atender adecuadamente las necesidades del niño, niña o adolescente acogido/a, podrá establecerse de manera excepcional una ayuda extraordinaria siempre que se justifique mediante un informe previo de la institución que le corresponda.

Así pues, volviendo al caso del Sistema de Protección catalán y visto ejemplos de otras CCAA, es innegable que la Generalitat de Cataluña está aumentando sus presupuestos en esta materia, hecho que reafirma su apuesta para mejorar el Sistema de Protección, ya que el presupuesto para el 2023 dirigido al ámbito del apoyo a las familias, la atención a la infancia y la adolescencia y las políticas

de juventud cuenta con 435,71 millones de euros, cifra que supone un incremento de 50,37 millones de euros (+13%) respecto la de 2022²³¹.

No en menoscabo de lo anterior, el coste de la crianza, tal y como se ha indicado anteriormente, sigue siendo superior a las ayudas que reciben las familias acogedoras. Las necesidades del Sistema de Protección catalán son amplias y necesitan un aumento de recursos y una redistribución de los mismos con el objetivo de optimizarlos, y ése es un trabajo todavía pendiente por parte de la administración catalana y, por extensión del resto de CCAA, tal y como se puede ir observando a lo largo de la investigación.

Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, cuando se realiza una propuesta de adopción a la familia que está acogiendo a un niño o niña, en caso de aceptar dicha adopción, la familia continuará recibiendo la prestación que recibía como acogedora, hasta que el niño o niña adoptada cumpla los 18 años²³².

Las unificación de criterios y la adaptación de las buenas prácticas realizadas por algunas CCAA, como la anteriormente expuesta, la gratuidad de los costes escolares para familias acogedoras (como veremos en el siguiente apartado), de todos los servicios médicos sin limitación (odontólogo, psicólogos, logopedas, etc) deberían ser analizadas por el resto de CCAA para aplicarlas en sus propios sistemas de protección a la infancia, ya que de bien seguro redundarán en el aumento de familias acogedoras.

3.2 Gastos en materia de educación en las acogidas familiares

Tal y como se ha comentado en el apartado anterior, los gastos escolares de los niños, niñas y adolescentes en situación de acogida familiar, como son el comedor escolar, el material necesario para escolarizarse, cuotas de escolarización, salidas y excursiones, para los niños y adolescentes en acogida

²³¹ Véase la nota de prensa del Gobierno de la Generalitat de Cataluña: <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/480104/drets-socials-reduira-meitat-temps-despera-dependencia-lincrement-del-131-percent-dels-pessupostos-2023>

²³² Art. 151.3 de la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de derechos y garantías de la infancia y adolescencia. Acceso a la Ley: https://dogv.gva.es/datos/2018/12/24/pdf/2018_12057.pdf

es un tema que actualmente está en debate en Cataluña entre el Departamento de Derechos Sociales y el de Educación.

Debido a la catalogación de la infancia en acogida como NESE B (con necesidades especiales, de acuerdo con su desventaja social y económica) en algunas localidades ya se están otorgando las becas comedor y demás gastos escolares de manera gratuita, pero no es un criterio ni una práctica estandarizada en todo el territorio catalán.

Al mismo tiempo, en Barcelona, el Consorcio de Educación de Barcelona (CEB) cubre este coste a parte de las familias acogedoras, independientemente de su capacidad económica, aplicando el Plan de Choque del CEB ya desde hace dos cursos y considerándolos a todos como NESE B, pero lo hace sin estar adecuadamente regulado y por tanto, no todos los niños y niñas acogidos reciben estas ayudas.

Además, la mayor parte de familias acogedoras ni tan solo son conocedoras de esta posibilidad ya que no se publicita ni se actualizan las Bases Regulatorias de las concesiones de las Becas Comedor y ayudas escolares. Al no estar regulado correctamente, se dan casos de familias que un año reciben las becas y al otro no, o en casos de dos o más niños o niñas acogidos en la misma familia uno lo recibe, pero otro no.

En este sentido, se observa una clara discriminación en este sentido, así como vulneración de derechos, puesto que dependiendo del lugar donde viven estos niños y niñas (y la Institución que lo gestiona) se les otorga o no la gratuidad de estos conceptos, a pesar de que la responsabilidad última de cuidar por los derechos de los niños es de las propias administraciones públicas.

Todos los niños, niñas y adolescentes en acogida familiar (al igual que los que están residiendo en un CRAE o Centro de Acogida) deberían poder ejercer este derecho y por lo tanto disponer de esta ayuda social, y no solo recibir la ayuda en función de donde viven o si lo cree conveniente una Institución, por lo tanto, se tiene que regular de manera correcta y efectiva.

En Cataluña la Generalitat tiene la competencia y los recursos, los titulares de las ayudas son el CEB y los Consejos Comarcales (fuera del ámbito de Barcelona).

Además, en las Bases Reguladoras de las becas comedor del CEB²³³, se indica que tienen acceso a la ayuda los niños que estén en acogida en familia extensa o ajena, pero deben registrarse por el umbral económico general, así que la familia acogedora no debe superar un límite económico concreto:

1. Primer adulto (sustentadores principales): 11.365,60 euros.
2. Segundo adulto (sustentadores principales): 5.682,80 euros.
3. Por cada adulto que integre la unidad familiar diferente a los sustentadores principales: 2.841,40 euros.
4. Por cada niño/a computable de la unidad familiar: 3.409,70 euros).

Tras las quejas del Síndic de Greuges, se decidió aumentar el umbral económico en 800€ para familias acogedoras, pero este requisito económico continúa sin tener ningún sentido ya que se vinculan las ayudas a la solvencia económica de la familia acogedora y se les pone limitaciones económicas para que los propios niños puedan ejercer su derecho. Se trata de un contrasentido, debido a que si estas familias no superaran este umbral económico es muy probable que en la fase inicial de estudio de la idoneidad como potenciales acogedores se viera ciertamente comprometida.

Por todo lo anterior, se está evidenciando una clara vulneración de los derechos de los niños y niñas acogidos, añadiendo requisitos y limitaciones a beneficiarios que tendrían que serlo de manera directa.

Hay que tener en cuenta que en Cataluña las ayudas o becas comedor solo llegan al 11% del alumnado de educación obligatoria, mientras que la pobreza infantil afecta al 29% de los niños y niñas en 2022 (en Cataluña, la crisis sanitaria

²³³ Vid. Resolución por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Dirección del Consorcio de Educación de Barcelona, de 25 de abril de 2023, por el que se aprueba la convocatoria para el otorgamiento de ayudas individuales de comedor dirigidas al alumnado escolarizado en cualquiera de los cursos de las enseñanzas del segundo ciclo de educación infantil, de educación primaria y de educación secundaria obligatoria, en centros educativos de la ciudad de Barcelona sufragados con fondos públicos, durante el curso 2023-2024 <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/8911/1973156.pdf>

del Covid-19 supuso en 2020 un incremento del riesgo de pobreza infantil hasta el 33,4%, 5,4% más que en 2019)²³⁴.

Este hecho no ocurre únicamente en Cataluña, sino en varias CCAA se utiliza el argumento económico de los acogedores para no asignar esas ayudas, situándoles en estos casos, en el rol jurídico de progenitores o tutores de las personas acogidas, cuando su papel se limita a ejercer la guarda²³⁵.

Realizando un análisis respecto las ayudas escolares en diferentes CCAA, nos encontramos casos como Andalucía, Castilla y León, Galicia y la Comunidad Valenciana, por ejemplo, donde disponen de regulaciones al respecto y contemplan los derechos de los niños y niñas en este sentido:

Respecto a la Junta de Andalucía, el alumnado que se encuentre bajo tutela o guarda de esta Junta tiene garantizado la gratuidad de los servicios complementarios de aula matinal, comedor, así como actividades extraescolares, así como el acceso prioritario a centros de primer ciclo en centros de titularidad de la Junta de Andalucía²³⁶.

Otra Comunidad Autónoma que regula los gastos escolares asumiendo los costes de manera directa es la Administración de Castilla y León. Mediante Resolución de 17 de enero de 2017, de la Presidenta del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, se aprobó su Estatuto de los Acogedores Familiares. En él se indican los apoyos en el ejercicio de la guarda respecto a la escolarización, la adquisición de libros de texto u otros materiales escolares, el acceso a los comedores escolares y cuantos otros pudieran establecerse²³⁷. Por tanto, los niños en acogida familiar o residencial son beneficiarios de la gratuidad total de los gastos escolares²³⁸.

²³⁴ Para más información acceder al Informe sobre els drets dels infants i adolescents del Síndic de Greuges: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8322/Informe%20Infancia%202021_def.pdf

²³⁵ Ver el informe completo del Observatorio de la Infancia: <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=8104&tipo=documento>

²³⁶ Decreto 6/2017, de 16 de enero (BOJA 31-01-2017). Acceso: https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2017/20/BOJA17-020-00009-1424-01_00106823.pdf

²³⁷ Para acceder al Estatuto de los Acogedores Familiares en Castilla y León entrar en el siguiente link: <https://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1162084>

²³⁸ Ver el ejemplo de la Junta de Castilla y León respecto a las ayudas de comedor escolar (periodo ordinario curso 2023/2024). Acceso: <https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181050732/Ayuda012/1209383392824/Propuesta>

Otro ejemplo de buenas prácticas es la Xunta de Galicia, que en el área de familia e infancia y en concreto en los programas de acogimiento²³⁹ se indica que las familias acogedoras pueden ser perceptoras de diferentes beneficios, reciben la ayuda máxima para la adquisición de libros correspondiente a la enseñanza obligatoria y curso en que estén matriculados, con independencia del nivel de renta de la familia acogedora. Así mismo, los niños, niñas o adolescentes en acogimiento familiar también son usuarios gratuitos de los comedores escolares.

Como último ejemplo, la Comunidad Valenciana regula los gastos escolares de los niños y niñas acogidos en el Decreto 35/2021, de 26 de febrero, del Consell de regulació del acogimiento familiar, asumiendo la administración los costes del comedor escolar, libros de texto u otros materiales, transporte escolar y demás gastos que establece su legislación vigente²⁴⁰.

Pero la legislación valenciana va más allá en este sentido, y amplía las ayudas asigna también como beneficiarios directos del comedor escolar a los hijos biológicos de las familias acogedoras en su reciente Resolución de 30 de mayo de 2023 en su apartado séptimo²⁴¹:

Personas beneficiarias de la ayuda del servicio de comedor escolar. 7.1.a) Personas beneficiarias directas: 3. El alumnado que se encuentre en situación de acogida familiar o residencial, así como los hijos o las hijas de familias acogedoras

Por todo lo anterior y tomando como modelo los cuatro ejemplos anteriores de buenas prácticas, en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en medida protectora de acogimiento familiar (ajeno o extenso) y cuya representación legal le corresponde a las Administraciones Públicas, las Administraciones Públicas deben tener en cuenta lo siguiente:

²³⁹ Programa de Acogimiento Familiar de la Xunta de Galicia. Acceso desde: <https://politicassococial.xunta.gal/es/temas/familia-e-infancia/programas-de-acogimiento/acogimiento-familiar>

²⁴⁰ Véase al respecto el Decreto 35/2021, de 26 de febrero, del Consell de regulació del acogimiento familiar de la Generalitat Valenciana en su art. 43. 3i, donde se indica que las personas acogedoras recibirán el apoyo siguiente: Los beneficios educativos que se establezcan respecto a la escolarización de las personas menores de edad acogidas, la adquisición de libros de texto u otros materiales escolares, el acceso a comedores escolares, transporte escolar, becas y cuantos otros pudieran establecerse, en las condiciones y con los requisitos que se prevean en cada momento por la legislación vigente que los regule. Acceso al Decreto: https://dogv.gva.es/datos/2021/03/08/pdf/2021_2374.pdf

²⁴¹ Acceso a la Resolución de 30 de mayo de 2023, de la Conselleria de Educació, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, por la cual se convoca la concesión de ayudas de comedor escolar en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados para el curso escolar 2023-2024: https://dogv.gva.es/datos/2023/06/05/pdf/2023_6160.pdf

- Que todos los niños, niñas y adolescentes en acogida familiar ajena o extensa, por su interés superior y hasta la mayoría de edad, deben disponer del derecho a tener todos los costes económicos cubiertos que acontezcan de la educación en una Escuela o Instituto público (matrícula, comedor, material escolar, excursiones, actividades extraescolares y de ocio educativo gestionadas por el propio centro, etc...), y es responsabilidad de las Administraciones Públicas aportar los recursos necesarios.
- Que la adquisición de este derecho y por tanto la gratuidad de estos conceptos acontezca de manera automática y directa debido a su condición de niños NESE B (con necesidades socioeconómicas) tutelados por las Administraciones Públicas, sin ser necesario la presentación de ninguna documentación ni solicitud, dado que esta información ya se facilita en el momento de la matrícula escolar y es responsabilidad de las administraciones el intercambio de esta información (se podría llegar a solicitar entre administraciones, pero no a las familias).
- Respecto a las ayudas específicas en el comedor, se deben modificar las Bases reguladoras tanto del Consorcio de Educación como las de los Consejos Comarcales para indicar explícitamente que son personas beneficiarias directas aquellas que estén en acogida en familia extensa o ajena.
- Que para garantizar el ISM, y tal y como ya prevalece el derecho preferente a matrícula en un colegio público, el derecho a tener todos estos costes económicos cubiertos es también prioritario e indiferente independientemente de donde resida o esté empadronado el niño o niña acogido (o sea, que es indiferente que el niño resida en una población pero lo colegio esté localizado a otra, ya que se dan casos de traslados de domicilio de la familia acogedora, pero no realizan un cambio de colegio para que el niño o niña no sufra otro duelo o abandono).

Además, buena parte de estos niños y niñas suelen estar registrados en la propia DGAIA, en el caso catalán. Por todo ello, se tiene que tener en cuenta este hecho para que no pueda representar perder ninguna ayuda).

- Que en cualquier momento se pueda solicitar esta ayuda en caso de reciente acogida o simplemente en caso de no haber sido otorgada la ayuda por cualquier otro motivo.
- Que se emita un Decreto donde se indique que todos los costes económicos en una Institución Pública, como es un Colegio o Instituto, por parte de niños o niñas en acogida familiar ajena o extensa, serán asumidos de manera directa por las administraciones públicas, así como ya lo son los niños o adolescentes residentes a Centros de Acogida o CRAE's

En resumen, las Instituciones Públicas son las tutoras de los niños y niñas en acogida, y las familias acogedoras son las guardadoras, por lo que tienen el derecho a bonificaciones y ayudas específicas, más allá de la capacidad económica de la familia acogedora y del municipio donde viven. Deben garantizar la consideración del acceso gratuito a servicios escolares de niños y niñas tutelados por la Administración, considerándolos NESE B, de acuerdo con sus necesidades de desventaja social.

De este modo, aparte de ejercer plenamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes en este sentido, representaría un adelanto en el logro de sus derechos sociales. Se tendría que analizar el conjunto de derechos y beneficios sociales, continuar aumentándolos (tener en cuenta las buenas prácticas realizadas por otras CCAA, como por ejemplo el hecho de ampliar esta ayuda a los hijos biológicos de las familias acogedoras) y darle la necesaria publicidad, con el objetivo de aumentar el número de familias acogedoras y, consecuentemente, la posibilidad de que más niños salieran de los centros donde residen.

3.3 Número de familias acogedoras y su promoción

Una de las claves para que el Sistema de Protección funcione correctamente son las familias acogedoras, por lo que en este apartado se plantearán las estadísticas más actuales en este sentido, y se aportará alguna propuesta, así como buenas prácticas ya implementadas en alguna CCAA para lograr el aumento de familias.

Dicho lo anterior, se debe remarcar que uno de los objetivos finales de esta investigación es lograr, mediante el estudio de la bibliografía, legislación y el trabajo de campo realizado, la aportación de propuestas de mejora del Sistema de Protección que conlleve de manera directa a la desinstitucionalización del mayor número de niños, niñas y adolescentes residentes en centros de acogida, algunos de ellos durante años.

La solidaridad, concienciación y compromiso social de estas familias está fuera de toda duda y las motivaciones que les llegan a acoger niños y niñas en situación de desamparo, a pesar de las dificultades e incertidumbres que conlleva esta medida de protección, son variadas, pero tienen en común el hecho de ayudar a crecer en familia a estos niños y niñas, facilitándoles la estabilidad que necesitan y cubriendo todas sus necesidades, tengan o no tengan necesidades especiales.

El principal motivo que expresan estas familias para ser acogedores es ayudar a un niño o niña (45%), la experiencia de paternidad o maternidad es el segundo motivo más frecuente (31%), de éstos últimos una tercera parte acabó adoptando al niño o niña acogido²⁴².

En este sentido, es un hecho que en los últimos años no se ha conseguido aumentar el número de familias acogedoras, por lo que es un tema que hay que abordar urgentemente desde diferentes perspectivas y propuestas de mejora. Si se cumple con este objetivo, se conseguirá desinstitucionalizar a niños y niñas con lo que se está cambiando su vida, de ahí proviene su importancia.

²⁴² Vid. estudio en Mónica López, Carmen Montserrat, Jorge F. del Valle & Amaia Bravo (2010) Non-relative family foster care in Spain: Practice and outcomes assessment, *Journal for the Study of Education and Development*, 33:2, 269-280, [DOI: 10.1174/021037010791114616](https://doi.org/10.1174/021037010791114616)

Por todo lo anterior, es necesario redoblar esfuerzo para conseguir aumentar las cifras de familias acogedoras ajenas.

En Cataluña, los presupuestos destinados a DGAIA aumentaron casi un 40% en el periodo 2016-2020²⁴³, pero se redirigieron mayoritariamente a aumentar el número de plazas residenciales (si bien es cierto que en ese periodo, la llegada de MENA condicionó fuertemente al Sistema de Protección).

Durante el periodo 2017-2021, se crearon 2.540 nuevas plazas residenciales (un 88,4%), mientras que el número de familias acogedoras ajenas aumentaron únicamente un 17%.

En la siguiente tabla se puede observar la evolución del número de familias ajenas acogedoras y familias colaboradoras (fines de semana y vacaciones) en los últimos años, así como el número de niños, niñas y adolescentes acogidos, en comparativa con la evolución de plazas residenciales²⁴⁴:

TABLA 6 – EVOLUCIÓN NÚMERO FAMILIAS ACOGEDORAS EN CATALUÑA

Nº familias ajenas acogedoras / Nº acogidxs *	2018	2019	2020	2021	2023**
	707/906	748/945	714 / 911	763 / 947	771 / 915
Nº familias colaboradoras / Nº acogidxs *	2018	2019	2020	2021	
	152/204	130/179	127 / 174	156 / 170	
Nº de plazas residenciales ***	2017	2018	2020	2022	
	2.871	5.030	5.129	5.454	

*Fuente: elaboración propia con datos de las memorias estadísticas del ICAA. **Fuente: Departament de Drets Socials 2023. *** Fuente: Informe Anual de la Infancia 2022

²⁴³ Para ampliar esta información véase en este sentido el Informe del Síndic de Greuges sobre los Derechos de la Infancia: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8322/Informe%20Infancia%202021_def.pdf

²⁴⁴ La última memoria publicada por el ICAA corresponde a 2021. En estas memorias anuales se recogen estadísticas sobre adopciones, acogidas, resoluciones administrativas y propuestas y sentencias judiciales. Acceso a las memorias estadísticas anuales del ICAA: https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematics/acolliments_i_adopcions/estadistiques/

Tal y como se puede observar en el cuadro anterior, la evolución de las familias acogedoras ajenas (un 10% entre 2018 y 2023) y colaboradoras (después de unos años de disminución –coincidiendo con la crisis sanitaria del Coronavirus, el número de colaboradoras es prácticamente idéntico en 2023 que en 2018) es casi insignificante al lado de la evolución del número de plazas residenciales (que prácticamente se han doblado desde 2017).

Analizando los datos anteriores, la problemática no reside en que el aumento de plazas es el doble en 6 años, sino que no se está consiguiendo consolidar un sistema de protección basado en el acogimiento familiar, sino en la institucionalización de los niños y niñas (hecho que contradice sus derechos y que es, a su vez, contraproducente para la sostenibilidad del sistema de Protección en su globalidad).

A lo largo de una década el número de familias acogedoras se ha estabilizado entre 900 y 1.000 familias, y desde 2018 se ha estancado, por lo que en su mayoría siguen siendo las mismas familias las que continúan acogiendo.

Dicho lo anterior, ¿no sería más adecuado redirigir las inversiones económicas y aumentos presupuestarios (que existen) a conseguir más familias que desinstitucionalicen a los centenares de niños y niñas pendientes de tener una oportunidad?

Paralelamente, en septiembre de 2023, únicamente el 42,5% de los niños y niñas tutelados se encuentran en acogimiento familiar, de los cuales el 25,2% en acogida familiar ajena. Si tenemos en cuenta que el 56,9% del resto de niños y niñas tutelados se encuentran en centros residenciales, tenemos a casi 5.000 niños y niñas que podrían llegar a ser acogidos, pero no han tenido esa oportunidad²⁴⁵.

²⁴⁵ Informe estadístico mensual de septiembre de 2023. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA). Acceso al informe: https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematicos/07infanciaiadolescencia/dades_sistema_proteccio/2023/2023_09_informe_DGAIA.pdf

En el Informe del Síndic de Greuges sobre los Derechos de la Infancia anteriormente citado se indica que en septiembre de 2022 había 467 niños y niñas pendientes de asignación de familia ajena, por lo que se necesitarían unas 400 nuevas familias de acogida aproximadamente.

Partiendo de esta realidad, en primer lugar, se deben aumentar los recursos de apoyo y seguimiento a las familias biológicas, con el objetivo de llegar al punto de separación, así como acelerar la recuperación de las familias y no alargar la estancia de los niños y niñas en centros residenciales.

Se debe promover y aumentar el número de familias acogedoras ajenas, familias profesionales (UCAE), colaboradoras (de fin de semana y vacaciones) así como de urgencia y diagnóstico (para bebés). De esta manera, se garantizará el recurso de acogimiento familiar y no la institucionalización por defecto.

En este mismo sentido, y tal y como se ha comentado en un apartado anterior, se debe reducir la presencia de niños y niñas menores de 6 años en centros, y evitar la entrada de menores de 3 años, ya que es contrario a la Ley. Para ello, se debe implementar un plan urgente de acogida para este rango de edad.

Para aumentar el número de familias acogedoras, en primer lugar, se debe sensibilizar a la sociedad y difundir socialmente el recurso de protección de la acogida familiar, ya que gran parte de la sociedad no lo conoce.

Para ello, se deben aumentar los recursos facilitados por las administraciones públicas, pero las entidades privadas también pueden ayudar en este aspecto, a través de convenios de colaboración que beneficien y/o bonifiquen a las familias acogedoras (ya sean ajenas o en familia extensa) y, por ende, pueda ser un incentivo o un activo más para lograr el ansiado aumento. A su vez, a la familia acogedora se le expide un carnet (físico y virtual) que la acredite como tal, y lo mismo para la entidad colaboradora.

En este sentido, por ejemplo, en el Decreto 35/2021, de 26 de febrero, del Consell de regulació del acogimiento familiar de la Vicepresidencia y

Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas²⁴⁶ de la Comunitat Valenciana establece las entidades colaboradoras del programa de acogimiento, así como los descuentos en servicios, productos y beneficios especiales.

De la misma manera, se deben crear espacios para las familias acogedoras de niños y niñas de alta complejidad, reforzar el seguimiento y apoyo a las familias y continuar con las campañas para lograr aumentar el número de familias acogedoras. En materia económica, continuar dotando de recursos a las familias acogedoras, valorar que las prestaciones recibidas por el acogimiento sirvan para el cálculo de las pensiones de jubilación.

En Cataluña, también se debería actualizar la Guía sobre la acogida familiar²⁴⁷ así como diversos protocolos de actuación en el marco de la acogida y la adopción, ya que ésta se redactó en 2009.

La formación continuada a las familias en aspectos complejos como la violencia sexual en la infancia, salud mental y emocional o diferentes tipologías de violencia es un aspecto también que necesitan las familias acogedoras.

El reconocimiento social de estas unidades familiares también es importante tenerlo en cuenta, debido a que conllevaría a ser más conocida la acogida. La acreditación mediante un carnet (físico y virtual) de familia acogedora²⁴⁸, que conlleve beneficios sociales y con entidades públicas y privadas²⁴⁹ sería un buen activo a la hora de aumentar el número de familias acogedoras y darles visibilidad. Además, este carnet debería servir para acelerar cualquier actuación

²⁴⁶ Vid. Decreto 35/2021, de 26 de febrero, del Consell de regulació del acogimiento familiar: https://dogv.gva.es/datos/2021/03/08/pdf/2021_2374.pdf

²⁴⁷ Acceso a la Guía sobre l'acolliment familiar, del ICAA (Generalitat de Catalunya) y que data de 2009: https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematicas/01acollimentsiadopcions/acolliments/destacats_dreta/guia_acolliment/guia_acolliment.pdf

²⁴⁸ Acceso a la solicitud de familia acogedora, de 3 años de vigencia, validez ante cualquier Administración Pública de la Comunitat Valenciana, su sector público dependiente, así como ante entidades privadas y dará derecho a acceder a las ventajas, descuentos y beneficios ofrecidos por las entidades adheridas que hayan suscrito el correspondiente compromiso de adhesión. Acceso a la solicitud: https://www.gva.es/es/inicio/procedimientos?id_proc=14968

²⁴⁹ Ver ejemplo de buenas prácticas en la Comunitat Valenciana, donde entre otros beneficios para las familias acogedoras está el carnet de familia acogedora, que les da acceso a diferentes beneficios con muchas entidades, ya sea directamente por las entidades públicas autonómicas y estatales como través de convenios con entidades municipales y privadas. Acceso a más información: <https://inclusio.gva.es/va/web/menor/beneficios-familias-acogedorasad1>

ante las administraciones públicas, reducir la burocracia en todas las gestiones administrativas a las que se deben enfrentar las familias acogedoras, como acceso a ayudas y presentación de documentación de los niños acogidos.

Otra de las CCAA que apuesta por la identificación y acreditación de las familias acogedoras es Castilla y León, en su Resolución de 6 de marzo de 2018, de la Gerencia de Servicios Sociales²⁵⁰, por el que se las identifica y acredita como beneficiarias de todo aquello previsto en este Decreto. Así mismo, esta misma Comunidad es una de las pocas que dispone del Estatuto de los Acogedores Familiares.

Por todo lo anteriormente dicho, se han expuesto alguna propuesta de buenas prácticas ya existentes en nuestro país y que deberían replicar otras CCAA para lograr este aumento, ya que existe todavía mucho trabajo por hacer para lograr aumentar el número de familias acogedoras, pero también fórmulas para lograrlo y que no están siendo utilizadas.

3.4 Apoyo técnico y seguimiento a las familias acogedoras

De acuerdo a la normativa internacional, el apoyo profesional a las familias acogedoras y el seguimiento y la evaluación del acogimiento familiar es uno de los aspectos más relevantes en relación a las medidas de cuidado alternativo.

Así lo recoge la Organización de Naciones Unidas en la Resolución 64/172 (2010) de Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños y las niñas²⁵¹:

En la Directriz 71 se indica lo siguiente:

²⁵⁰ Vid. Resolución de 6 de marzo de 2018, de la Gerencia de Servicios Sociales de la Comunidad de Castilla y León: <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2018/03/13/pdf/BOCYL-D-13032018-13.pdf>

²⁵¹ Vid. Resolución 64/172 (2010) de Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños y las niñas de las Organización de Naciones Unidas: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064>

debería dedicarse especial atención a la calidad del cuidado alternativo prestado, tanto en acogimiento residencial como familiar, en particular con respecto a las aptitudes profesionales, la selección, la formación y la supervisión de los acogedores.

En la Directriz 118, que *la autoridad o agencia competente debería...* “evaluar las necesidades del niño y cotejarlas con las aptitudes y recursos de los potenciales hogares de guarda y preparar a todos los interesados para el acogimiento”.

Y en la Directriz 120 que “*deberían crearse servicios especiales de preparación, apoyo y asesoramiento para los guardadores familiares a los que estos puedan recurrir a intervalos regulares antes, durante y después del acogimiento*”.

La legislación Estatal establece, en esa misma línea, y sintetizando, cinco aspectos sobre los que debe girar el apoyo a las familias acogedoras:

- Informar, preparar y formar adecuadamente a las familias de manera previa al acogimiento.
- Facilitar formación, orientación y apoyo técnico durante el acogimiento para el ejercicio de sus funciones.
- Favorecer que las familias sean escuchadas en sus sugerencias o quejas.
- Realizar un seguimiento regular y continuo del proceso de acogimiento.
- Establecer programas de preparación a la vida independiente del o la menor de edad.

Debido a la complejidad del proceso de acogida, el apoyo técnico y el seguimiento que deben realizar las instituciones del Sistema de Protección a la infancia debe ser concreto y bien planificado e integral (educación, sanidad, etc), y dar apoyo en el ámbito formativo y económico.

La tendencia sobre los acogimientos residenciales/familiares se sitúa aproximadamente en el 45%-55% a nivel estatal, y varía dependiendo de la CCAA. Dependiendo de la medida acordada (familiar ajena o extensa o residencial) el impacto económico será mayor o menor para la administración.

En este sentido, Poyatos (2011)²⁵² afirma:

La Administración estatal y autonómica en el sistema de protección de menores opta, en primer lugar, por el acogimiento en la modalidad de familia extensa, no sólo por el bienestar integral del menor, sino además porque esta modalidad tiene menos costes económicos que el acogimiento en familia educadora y el residencial; sin tener en cuenta las carencias socioeconómicas, la red de apoyo, la edad y la salud de los y las acogedores/as.

En todo caso, existe la necesidad de reforzar el seguimiento y la formación a las familias acogedoras, tanto ajenas como extensas, sobretudo en el ámbito de la formación educativa, la socialización y el emocional, que puede lograrse ya desde el inicio del acogimiento y con un seguimiento más prolongado a lo largo del tiempo.

La falta de servicios psicológicos especializados es una carencia en la que se debería poner el foco y aportar los recursos necesarios para que estas familias sepan ayudar a los niños y niñas que en ese momento se encuentran en el proceso de adaptación y desapego, que posiblemente hayan vivido situaciones conflictivas o rechazos.

En relación a lo anterior, en gran mayoría de los casos las familias acogedoras reciben un apoyo profesional al inicio del proceso, con un seguimiento continuo y cursos de formación previos a la acogida, pero una vez se ha concretado la acogida ese seguimiento se diluye a las visitas concertadas y domiciliarias una o dos veces al año.

Por otro lado, las familias acogedoras extensas suelen tener más conflictos familiares debido a su proximidad con los padres biológicos, por lo que se debería concretar un seguimiento y soporte profesional mucho más exhaustivo ya que la mayor parte no han recibido ninguna tipo de formación²⁵³ previa al acogimiento.

Dicho lo anterior, analizando la normativa autonómica se comprueba que ésta queda muy lejos de cumplir con la relevancia que el apoyo técnico, profesional e

²⁵² Las familias acogedoras y sus redes sociales. Poyatos. (2011). Acceso: <https://www.redalyc.org/pdf/1610/161029523006.pdf>

²⁵³ Véase el informe *El acogimiento familiar en Andalucía*. Observatorio de la Infancia en Andalucía. Acceso al estudio: <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=4176&tipo=documento>

interdisciplinar a las familias y el seguimiento del proceso de acogimiento tienen en la legislación estatal e internacional y en los criterios de calidad consensuados por los estudios académicos, así como la opinión de los expertos.

Por lo tanto, si tomamos como base esos cinco aspectos que se recogen en la ley estatal, solo el referente a la formación y apoyo técnico y el referente al seguimiento del proceso aparecen mencionados en la normativa autonómica de manera transversal, en todos o casi todos los ámbitos regionales.

Aún así, en relación al seguimiento del acogimiento, solo se concreta algo más en Madrid, Valencia y La Rioja donde se especifica que se hará una evaluación cada seis meses, en Castilla y León cada 3 meses en acogimiento temporal y 6 en permanente, en Melilla, estableciendo en acogimiento temporal de menores de 3 años un seguimiento trimestral, semestral en mayores de esa edad y en acogimiento permanente también semestral el 1er año y cada 12 meses a partir del 2º año.

En Andalucía, que es el ámbito en el que más se desarrolla, detallando, en acogimiento familiar de urgencia, que a las 24 horas de la incorporación del menor o la menor de edad, la entidad deberá tomar contacto con la familia para valorar la situación, y a los 15 días de su convivencia emitir un informe de su adaptación a la familia y en caso de que algún niño esté en acogimiento de urgencia, de manera excepcional más de un mes, el seguimiento será mensual; en acogimiento familiar temporal, la periodicidad será trimestral para los niños y niñas con edad inferior a tres años, y semestral para el resto de niños; y en acogimiento familiar permanente, el primer año, semestral, el 2º año, anual y tras el 3er año, pueden solicitar la ampliación de tutela en cuyo caso la Entidad Colaboradora no tiene que hacer seguimiento estipulado, pero sí mantener contacto con la familia.

En relación a la formación, aunque la legislación no lo concrete, en Madrid, La Rioja y el País Vasco hay Programas de Actuación específicos orientados a cubrir ese objetivo.

Únicamente en 5 CCAA se contempla la preparación y necesidad formativa de las familias de manera previa a la acogida para poder obtener unas mínimas

garantías y seguridad: Andalucía, Castilla y León, Navarra, Islas Baleares y la Rioja.

Facilitar que las familias sean escuchadas en sus sugerencias y quejas y disponer de programas de apoyo para la preparación de la vida independiente (y la separación de la familia acogedora) de la persona menor de edad, no se recoge de manera explícita en ninguna de las legislaciones autonómicas en la materia. Sí existen programas orientados a ese tipo de apoyo en Aragón y Cataluña.

Es decir, la legislación autonómica, en general, deja los procesos de apoyo y seguimiento del acogimiento muy abiertos y son poco precisos (por tanto, poco exigentes) y no parece que se dé a estos la importancia que tienen para poder cumplir los objetivos que el acogimiento familiar persigue, por lo que es muy importante potenciar la actividad formativa a las familias acogedoras, así como aumentar los recursos profesionales para poder ofrecer un servicio de seguimiento adecuado a las familias y los niños y niñas en acogida.

3.5 Regulación del plan de acoplamiento

El Plan de Acoplamiento es la fase previa de actuaciones específicas a realizar antes de la formalización de la medida protectora, y tiene una duración que depende de la edad y la evolución del niño, niña o adolescente y del proceso de adaptación entre la familia acogedora o adoptante y el niño o niña.

Este Plan de Acoplamiento suele durar, normalmente, entre una y dos semanas de duración, y el resultado suele ser exitoso, debido a la gran expectación por parte de los acogedores, así como por procesos previos formativos que les han preparado mínimamente para afrontar el proceso de acogida.

Este proceso, de muchos cambios, muy intensos y nada fáciles para la vida de ambas partes, es absolutamente necesario e imprescindible para el buen fin del proceso y vinculación en la adopción y/o acogida, está sujeto a una

programación previa, elaborada por los equipos técnicos que intervienen, y se debe superar satisfactoriamente esta fase.

Después de la Fase de Acoplamiento es cuando pueden comenzar a aparecer dificultades de diversa índole que las familias acogedoras deben gestionar y estar preparadas tanto mentalmente como por su presencialidad, ya que deben estar disponibles de manera absoluta e imprescindible.

Existen diferentes publicaciones e investigaciones a cerca de las distintas fases de la adaptación del niño, niña o adolescente en el acogimiento familiar²⁵⁴, aunque este apartado de la investigación no se centrará en ellas, ya que del trabajo de campo realizado se ha podido localizar una carencia o dificultad en el proceso de acoplamiento que, de resolverse, también ayudaría a las familias en proceso de acogida, así como el número de familias acogedoras.

Las familias acogedoras y de adopción disponen en la actual legislación, tal y como ocurre a las familias biológicas en caso de nacimiento, de 16 semanas de permiso retribuido para el cuidado del niño o niña en cuestión.

El hecho que no se ha tenido en cuenta en los casos de acogidas y adopciones es que la necesaria Fase de Acoplamiento se encuentra regulado, por lo que los días necesarios para llevar a cabo esta Fase no se encuentran cubiertos en materia laboral y, de esta manera, los futuros padres acogedores y adoptantes no están bajo ningún paraguas normativo y se encuentran en un limbo donde no son todavía acogedores, por lo que no pueden disponer del permiso laboral por acogimiento, pero deben estar disponibles al 100% para esta fase tan importante para que la acogida sea un éxito.

Dicho de otra manera, la Fase de Acoplamiento no cuenta como permiso laboral, así que va a cargo de las familias acogedoras o adoptantes y de su disponibilidad personal y laboral, lo que les puede conllevar algún problema con su trabajo o alguna pérdida económica.

Para solventar este problema, las Administraciones Públicas deberían incluir en las normativas vigentes la Fase de Acoplamiento, que debería disponer de un

²⁵⁴ Para más información sobre las fases de adaptación al acogimiento familiar ver la siguiente publicación: Las fases de adaptación del menor en el Acogimiento Familiar. Acceso: https://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/78208/forum_2007_4.pdf?sequence=1

permiso laboral remunerado específico (de manera separada y previa al permiso por acogimiento o adopción, ya que se desconoce su duración), hasta la finalización de esta Fase y formalización de la acogida o adopción, evitando que afecte a su vida laboral y económica.

3.6 Creación del estatuto de familias acogedoras

En relación al acogimiento familiar y los derechos y deberes de las familias acogedoras, a continuación, aunque brevemente se plantea el tema de los Estatutos de las familias acogedoras.

Las normativas autonómicas suelen referirse a la normativa estatal ya que la mayoría de CCAA no disponen de estatutos específicos en este sentido, que reflejen los derechos y deberes de las familias acogedoras frente a la administración y al niño, niña o adolescente acogido.

En este sentido, únicamente tres CCAA disponen de Estatuto para familias acogedoras: Andalucía²⁵⁵, Castilla²⁵⁶ y León y Madrid²⁵⁷; el resto de CCAA no dispone de él, por lo que sería importante disponer de él en todas las CCAA, si bien no fuera posible unificar el documento en uno solo a nivel nacional.

El Estatuto de familias acogedoras o guardadoras establece los derechos y las obligaciones de todos los actores que forman parte del proceso de acogida o guarda, y debe ser un documento participativo y abierto a la colaboración y aportación de todas las partes.

En él deberían también aparecer la normativa vigente, definiciones de todas las partes del proceso y modalidades de acogida, así como los recursos materiales y económicos que se dispone, beneficios sociales y fiscales, formativos, ayudas profesionales y de apoyo, etc con los que pueden contar estas familias a la hora de ejercer su papel en el sistema de protección.

²⁵⁵ Acceso al Estatuto Andaluz de las Personas Acogedoras, guardadoras con fines de adopción y Adoptivas: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/44/2>

²⁵⁶ Acceso al Estatuto de los acogedores familiares en Castilla y León: <https://serviciosociales.jcyl.es/web/es/proteccion-infancia-adopcion/acogimiento-familiar.html>

²⁵⁷ Acceso al Estatuto del guardador en el acogimiento familiar de la Comunidad de Madrid: <https://www.cruzroja.es/principal/documents/58733/2229219/MADRID+ESTATUTO+DEL+GUARDADOR+EN+ACOGIMIENTO+FAMILIAR+2016.pdf/c884de37-a3e9-1ca0-41e8-8297ef757cf2>

De la misma manera, se debería facilitar una acreditación reconocida en este Estatuto que las identificase como familias acogedoras, y que fuera de utilidad para reducir tareas administrativas y burocráticas que en estos momentos se eternizan y complican dada la situación del niño o niña acogido.

La creación del Estatuto de las familias acogedoras en todas las CCAA va más allá de la disposición formal del documento, ya que a parte de la seguridad jurídica e informativa que ofrece a las familias, puede servir como elemento de promoción de la acogida entre otras acciones, e incluir en él los requisitos para ser familia acogedora, por ejemplo, tal y como se puede observa en el siguiente apartado.

4. Mejoras relativas a las familias biológicas

Finalmente, tras los apartados anteriores donde se analizan diversas carencias del Sistema de Protección a la infancia a la vez que se proponen diferentes propuestas de mejora relativas al propio Sistema, a los niños y niñas en acogida familiar, así como a las familias acogedoras, este siguiente apartado se centra en las familias biológicas.

En este caso, se analizan las necesidades de incrementar los programas de apoyo y prevención para las familias en riesgo así como el trabajo que se realiza con las familias biológicas. Su participación en el proceso de acogida, así como la regulación del régimen de visitas también son dos temáticas que se van a analizar y aportar propuestas para mejorar todos estos procesos.

4.1 Programas de apoyo y prevención a las familias en riesgo

Para poder identificar y trabajar factores de riesgo antes que se conviertan en problemas más difíciles de solucionar es muy importante la aplicación de programas preventivos. Estos programas pueden ser de diversa índole, dirigidos

a asesorar en materia de prevención de la violencia o abusos, capacitación y asesoramiento parental, ayuda emocional, etc.

Estos programas son fundamentales para evitar situaciones de desprotección que pueden llegar al desamparo y a necesitar acciones más intervencionistas por parte del Sistema de Protección, por lo que el aumento de la inversión en estos programas es una necesidad para desestresar el Sistema de Protección.

La Encuesta de Condiciones de Vida²⁵⁸ del año 2022 indica que la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social AROPE (por sus siglas en inglés, *At Risk Of Poverty or social Exclusion*) se sitúa en el 26% de los residentes en España (disminuye un 1,8% respecto a 2021).

Esta tasa AROPE se divide en tres indicadores: riesgo de pobreza (que descendió del 21,7% de 2021 al 20,4% de 2022); carencia material y social severa (descendió del 8,3% al 7,7%) y la baja intensidad en el empleo (del 11,6% al 8,7%). En 2022, un 1,5% de la población se encontraba en la situación de los tres indicadores a la vez.

Respecto al riesgo de pobreza por edades, el índice también se ha reducido levemente de 2021 a 2022, ya que para los menores de 16 años pasa del 28,7% al 27,7%. Por CCAA, las más elevadas se dieron en Extremadura (30,0%), en Canarias (29,4%) y en Andalucía (29,1%) mientras que en el lado opuesto se sitúan Navarra (10,9%) y País Vasco (12,2%).

Estos datos del año 2022, pese a haber disminuido respecto al año anterior, muestran un índice de riesgo de pobreza y exclusión muy grave y prolongado en la infancia, ya que es el grupo de edad más afectado. Casi 1/3 de la población infantil está en riesgo de pobreza, y este dato no es asumible por ninguna sociedad.

Es necesario poner todos los esfuerzos en la prevención y en el apoyo integral a las personas que se encuentran en riesgo de pobreza en a punto de entrar en él, debido a que sólo las prestaciones o ayudas no solucionan estos problemas, se debe actuar en el centro y origen de estas situaciones.

²⁵⁸ Vid. Instituto Nacional de Estadística (2022). Encuesta de Condiciones de Vida. Acceso: https://www.ine.es/prensa/ecv_2022.pdf

Ese apoyo y prevención a las familias en riesgo de pobreza y exclusión están estrechamente relacionados con la acogida de niños y niñas del Sistema de Protección, ya que son componentes esenciales de un sistema integral que busca proteger y promover el bienestar de los niños en situaciones de vulnerabilidad, abordando las necesidades de las familias y, al mismo tiempo, proporcionando un cuidado adecuado cuando la acogida se convierte en la opción más apropiada para el ISM.

La atención y el cuidado de estos niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad a menudo involucran un enfoque integral que abarca tanto la prevención como la respuesta en situaciones en las que la acogida se convierte en una necesidad. Este enfoque se relaciona con los siguientes procesos:

En primer lugar, debe ser prioritaria la prevención de la separación familiar. Uno de los objetivos clave de los programas de prevención es evitar la separación de los niños y niñas de sus familias biológicas debido a situaciones de pobreza o exclusión. Estos programas buscan abordar las necesidades fundamentales de las familias, como la vivienda, la alimentación, la atención médica y el apoyo psicosocial, con el fin de mantener a los niños en su entorno familiar siempre que sea seguro y viable. Al prevenir la separación, se reduce la necesidad pasar a otras medidas más invasivas.

Cuando la acogida es necesaria, los programas de apoyo a las familias acogedoras también pueden beneficiar a las familias de acogida. Estas familias pueden recibir apoyo financiero y recursos para garantizar que puedan brindar un ambiente seguro y estable a los menores acogidos.

Otros programas de apoyo también están diseñados para ayudar a las familias biológicas a superar las circunstancias que llevaron a la separación inicial. Esto puede incluir servicios de rehabilitación, terapia familiar y capacitación en habilidades parentales. El objetivo es facilitar una transición exitosa de los niños y niñas de vuelta a sus familias biológicas o hacia la adopción cuando sea posible y/o necesario.

Los programas de apoyo y prevención también desempeñan un papel fundamental en la evaluación, seguimiento y supervisión de las familias en situaciones de riesgo. Esto es esencial tanto para prevenir la necesidad de

acogida como para asegurarse de que los niños y niñas en acogida estén en un ambiente seguro y adecuado. Se llevan a cabo evaluaciones continuas para determinar cuándo y cómo se puede garantizar el regreso seguro de los menores a sus familias de origen, aunque no suelen tener la continuidad deseada por las familias.

Estos programas de apoyo y prevención deben trabajar en conjunto con los servicios de acogida y adopción para garantizar una atención coordinada e integral para la infancia y las familias para que reciban la atención adecuada en todas las etapas en el sistema de protección, así como para que el ISM esté presente en cualquier decisión que se vaya a tomar.

Por todo lo anterior, es necesario, en primer lugar, reforzar la prevención aportando más recursos en la raíz del problema. Estos recursos deben llegar al propio domicilio de las familias en riesgo, con el objetivo de que la situación llegue a enquistarse y sea muy complejo revertirla. Para ello, es necesario aumentar los programas de gestión de conflictos, parentalidad positiva y buena gestión de la crianza, acompañamiento familiar, mediación social y familiar, etc. El balance del retorno de este aumento de la inversión sería muy favorable debido a que muchas situaciones no llegarían al desamparo y por lo tanto a otra fase del sistema de Protección. La implicación de los servicios sociales, sociosanitarios y socioeducativos es básica en la fase de prevención.

Tras la retirada de la tutela los servicios sociales y su trabajo con la parte biológica continúan teniendo un papel clave para favorecer la reintegración de los niños y niñas con su familia. Así pues, debe realizarse y potenciarse realizar este trabajo continuo con las familias, así como revisar periódicamente las medidas tomadas ya que no hacerlo puede comportar un alargamiento de las separaciones e incluso la no recuperación de estas familias y la consiguiente separación definitiva de sus hijos e hijas.

Esta reintegración debe ser el principal objetivo, y debería ser el resultado de un estudio permenorizado de la situación actual de la familia biológica por parte de un equipo profesional que abarque todas las disciplinas necesarias en el proceso, y que ponga el interés de la infancia por encima de todo.

Estos programas de apoyo deben adaptarse a la idiosincrasia de las familias y su contexto social, educativo, laboral, familiar, emocional, de salud, etc. Todos estos factores deben ser tenidos en cuenta por estos equipos multidisciplinares a la hora de aplicar los programas de ayuda, así como para la asignación de objetivos a cumplir por la parte biológica y la toma de decisiones.

Los programas de apoyo y prevención que deberían centrarse en la actividad terapéutica y pedagógica y no en el control, que es como generalmente se suele llevar a cabo, ya que en la actualidad una actuación basada en la vigilancia y la inspección continua supone una relación de desconfianza, miedo, cronificación de la dependencia e incluso en una mayor dificultad a la hora de conseguir una necesaria autonomía para llegar a la recuperación deseada.

Este hecho suele ocurrir en las acogidas permanentes de larga duración, donde gran parte de ellas se alargan hasta la mayoría de edad del niño o niña acogido²⁵⁹, y donde la familia biológica no llega a recuperarse y se estanca en la misma situación durante años (incluso llega a acomodarse en esta situación). Hay que tener en cuenta que en estas situaciones se está vulnerando el derecho de la infancia, así como su interés superior.

Por todo lo anteriormente expuesto, las administraciones públicas y el sistema de Protección y Servicios Sociales en concreto deben reforzar las políticas de prevención para no llegar a estas situaciones y, una se llegue a una situación de desamparo, poner todos los recursos materiales y personales disponibles para lograr la recuperación y reunificación familiar. Y si ésta no fuera posible, que al menos se consiga acompañar a estas personas para diseñarles un proyecto vital propio y autónomo, sin necesidad de depender de los servicios sociales.

A continuación, se va a ampliar esta información profundizando respecto al proceso de reintegración familiar en los casos de acogimiento residencial o familiar.

4.2 Regulación del régimen de visitas con la familia biológica

²⁵⁹ Este caso se aborda en el apartado 5 sobre la adopción abierta en acogidas permanentes.

En España, la regulación del régimen de visitas en acogida de niños, niñas y adolescentes se basa en un marco legal sólido y en principios rectores. La Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la infancia y la adolescencia establece las normas que rigen la protección de los menores en situación de riesgo que indican que, en la medida de lo posible y en el interés superior de la infancia, se debe promover y garantizar el mantenimiento de las relaciones familiares y sociales de los niños y niñas²⁶⁰.

De la misma manera, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas subraya la importancia de que el niño tenga derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de forma regular, a menos que sea contrario a su interés superior.²⁶¹

No en menoscabo de lo anterior, el régimen de visitas es un proceso que tiene ciertas complejidades y, a continuación, se plantearán algunas de ellas.

En primer lugar, de la misma manera que anteriormente se comentaba que a menudo los programas de seguimiento y apoyo a la familia biológica estaba basada en la vigilancia y la inspección continua, suponiendo una relación de desconfianza y miedo. En algunas situaciones el régimen de visitas también se plantea desde una perspectiva restrictiva, por lo que este enfoque debe redirigirse hacia una perspectiva que garantice su desarrollo y estabilidad para acompañarles hacia una plena recuperación.

En aquellos casos de acogimientos residenciales y acogidas simples o temporales, se debería aumentar el número de visitas entre la parte biológica y los niños, niñas y adolescentes (siempre que sea favorable a su interés). Este contacto más continuo no servirá únicamente para mantener los vínculos interfamiliares, sino podrá ser un aliciente para una recuperación más rápida y

²⁶⁰ Así lo indica en su art. 2.2c), donde se indica que *Se priorizará la permanencia en su familia de origen y se preservará el mantenimiento de sus relaciones familiares, siempre que sea posible y positivo para el menor*. En el mismo articulado se indica que *En caso de acordarse una medida de protección, se priorizará el acogimiento familiar frente al residencial. Cuando el menor hubiera sido separado de su núcleo familiar, se valorarán las posibilidades y conveniencia de su retorno, teniendo en cuenta la evolución de la familia desde que se adoptó la medida protectora y primando siempre el interés y las necesidades del menor sobre las de la familia*. Acceso a la Ley: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/07/23/pdfs/BOE-A-2015-8222.pdf>

²⁶¹ Vid. art. 9.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, donde se subraya que *los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño*. Acceso al informe de la Convención: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

efectiva, y no alargar la estancia en centros residenciales con el perjuicio que supone al niño o niña.

En otro contexto, es más que frecuente, por no decir que es lo habitual, que las visitas se realicen en pleno horario lectivo, lo que conlleva que los niños o niñas pierdan horas de clase. Esta es una de las reclamaciones más habituales que hicieron las familias acogedoras en entrevistas realizadas en este estudio. Estas visitas se desarrollan en unos espacios concertados (en Cataluña suelen ser los llamados espacios EVIA, dependientes de la DGAIA), y están condicionadas también a las posibilidades y limitaciones del espacio.

Las visitas no deberían coincidir con el horario de clase, ya que alteran su rutina y les perjudican en su día a día, pero a la hora de programar dichas visitas se suelen tener en cuenta los intereses organizativos, así como los horarios laborales y/o personales del resto de participantes en estos encuentros, poniendo el interés de los niños y niñas a la cola del resto, incumpliendo de nuevo el ISM.

Por otro lado, existe una problemática respecto a las visitas a la que debería darse solución de manera inmediata. En las entrevistas a las familias acogedoras se han dado varios casos en que la realización de las visitas no es positiva y afectan a los niños y niñas emocional y psicológicamente. El motivo es que no se ha tenido en cuenta el estado actual de la parte biológica (estado de salud, psíquico, emocional, nivel de adicciones...) ni tan siquiera si el niño o niña se encuentra preparado para realizar este tipo de encuentros, pero estas visitas se han realizado de igual manera, anteponiendo el derecho de la parte biológica al de los niños o niñas, sin tener en cuenta si les perjudican o no.

En estos casos, que no son mayoría pero que tampoco son situaciones aisladas, este hecho se debe a un deficiente seguimiento previo y control del estado de la parte biológica por parte de las instituciones, y de la falta de una supervisión más exhaustiva de la propia visita en los casos en que claramente es necesario aumentar la vigilancia. Si desde la EAIA, que son los equipos que trabajan con la parte biológica), observan que la parte biológica no se encuentra en las condiciones óptimas para realizar una visita ésta no se debería producir alegando un posible perjuicio al niño o niña.

El hecho de no situar el interés de estos niños y niñas por encima del de sus padres biológicos les conlleva un perjuicio cuya reparación es larga y costosa. Posteriormente, según declaran, esta reparación deberá ser trabajada mayoritariamente por las propias familias acogedoras, hasta que de nuevo vuelven a tener visita y se vuelven a enfrentar a los mismos problemas de manera cíclica, empeorando la situación del niño o niña.

Por consiguiente, es muy importante aumentar los recursos, la formación de los trabajadores, así como el trabajo previo a las visitas y el análisis profundo de los protocolos que se aplican de manera posterior a las visitas que se realizan en los centros residenciales o los EVIA (en casos de acogida familiar), para evitar este tipo de situaciones y anteponer la integridad y derechos de la infancia al de la familia biológica.

Así mismo, en situaciones en las que puede haber algún tipo de conflictividad para con los niños o niñas se debería realizar un informe de conveniencia de las visitas mucho más exhaustivo, y llegar a suspender las visitas si el interés de la infancia lo requiere²⁶².

En relación con lo anterior, también se debería revisar el protocolo de incumplimiento de las visitas por parte de la familia biológica, ya que supone una alteración emocional de los niños y niñas, así como un problema logístico a las familias acogedoras. Además, tal y como informan las familias acogedoras y trabajadores de CRAE en las entrevistas realizadas:

el hecho de alargarse durante años esta situación, donde los padres biológicos no cumplen con su parte ni, a veces, visitando a los niños, y las administraciones no hacen nada, los perjudicados son los propios niños y niñas o también muchas familias biológicas se acomodan en esta situación, por lo que prima su interés al de los menores

²⁶² Se debe tener presente la STS 321/2015, de 18 de junio, donde la suspensión de las visitas de la madre con la menor en acogimiento familiar se adopta para garantizar su protección e integridad física y psicológica, a partir de un análisis detallado de todas las pruebas, en interés de la menor. Además el Tribunal fija una Doctrina muy importante respecto a la legitimación de las administraciones públicas para suspender las visitas atendiendo a dicho interés del niño o niña: *La Entidad Pública está legitimada para decidir sobre la suspensión del régimen de visitas y comunicaciones de los menores bajo su tutela por ministerio legal y en acogimiento residencial respecto de sus padres biológicos, a fin de garantizar el buen fin de la medida de protección acordada, sin perjuicio de la función supervisora del Ministerio Fiscal y del preceptivo control judicial de la resolución administrativa adoptada, a quienes se dará cuenta inmediata de la medida adoptada.*

Hay situaciones en que la incomparecencia de la familia biológica no suele ser avisada a tiempo (incluso la propia EAIA no es consciente de su no asistencia hasta el momento de la visita) o se les informa pocas horas antes de la visita.

Partiendo de esta realidad, se debe concienciar y orientar a los progenitores para ayudarles a mantener las relaciones con sus hijos e hijas, que valoren la importancia de estas visitas, tanto para los niños y niñas como para su propia recuperación, pero a la vez tener claro que el comportamiento de la parte biológica, en el sentido de la asistencia o no a las visitas, así como de su estado personal, afecta en diferentes ámbitos al niño o niña.

Es necesario que cumplan con el Plan Individual de recuperación y mejora establecida por la administración, y ésta deberá valorar si se cumplen adecuadamente y evaluar si existen factores de riesgo mediante los pertinentes informes psicosociales. Estas situaciones donde los perjudicados son los niños y niñas no puede alargarse tanto, por el bien de la infancia, ya que se llega a cronificar esta situación durante años perjudicándoles gravemente.

Finalmente, estos informes deben tener en cuenta el interés de los niños y niñas, y es potestad de la administración pública el hecho de analizar cada situación y valorar la conveniencia de las visitas o posibilidad de aplazamiento o suspensión temporal hasta que se elimine el origen que ha causado el problema y la visita no sea perjudicial, respetando el interés de la infancia.

4.3 El proceso de reintegración

Tal y como se establece en la Ley 26/2015 de 28 de julio, la prioridad de las medidas familiares sobre las residenciales es uno de los principios vertebradores del Sistema de Protección, siendo prioritaria la recuperación de la familia biológica y la obligatoriedad de las instituciones públicas de favorecerla y realizar un plan individual de protección y reintegración familiar, en el caso que se diera la situación.

La reintegración familiar es un proceso fundamental dentro del Sistema de Protección a la infancia que busca reunir a los niños, niñas y adolescentes que han estado separados de sus familias debido a situaciones de riesgo o abuso²⁶³.

Este proceso, que se debe llevar a cabo en primacía del interés de la infancia, es complejo y sensible, y su objetivo es brindar un entorno seguro y estable para el desarrollo del menor. En este art., exploraremos a fondo el proceso de reintegración familiar, destacando su importancia, las etapas involucradas y los desafíos que enfrenta.

La importancia de la reintegración familiar radica en su compromiso con el bienestar del niño o niña. Aunque la separación de un niño o niña de su familia de origen a menudo es necesaria para garantizar su seguridad y protección, se considera que vivir en un entorno familiar es esencial para su desarrollo integral, siempre se buscará su interés y se procurará, cuando no sea contrario a su interés, su reinscripción en la propia familia²⁶⁴.

La reintegración busca restablecer el vínculo con su familia de origen, siempre que se cumplan ciertas condiciones de seguridad y bienestar, debiendo tener en cuenta los siguientes preceptos: la reintegración familiar se debe basar en el ISM, priorizando su bienestar y seguridad, proporcionándole la oportunidad de crecer en un ambiente que le brinde amor, apoyo y cuidado adecuado.

También de debe tener en cuenta que una separación prolongada puede dañar los vínculos afectivos y las relaciones familiares, por lo que la reintegración ayuda a preservar y fortalecer estos vínculos, esenciales para el desarrollo emocional del niño o niña, así como evitar llevar al estigma social y emocional y al sentimiento de exclusión de su familia y comunidad.

La reintegración familiar es un proceso estructurado que implica varias fases y debe llevarse a cabo de manera planificada y supervisada, cubriendo las siguientes etapas:

²⁶³ Morelato, G. (2022). El proceso de reintegración familiar: una revisión de sus etapas y factores de relevancia. Revista Summa Psicológica. Acceso desde: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/202770/CONICET_Digital_Nro.1b2a0599-7cb8-4517-8fd6-c9e991776d46_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y

²⁶⁴ Vid. art. 172.4 CC, donde se establece, en relación con las medidas de protección que deben adoptarse en favor de los menores desamparados, que se buscará siempre el interés del menor y se procurará, cuando no sea contrario a su interés, su reinscripción en la propia familia

El proceso comienza con una evaluación exhaustiva de la situación del niño o niña y de la familia de origen. Se consideran factores como la seguridad del hogar, la estabilidad emocional de la familia, el historial de cuidados y otros aspectos relevantes. Con base en esta evaluación, se desarrolla un plan de reunificación que establece los objetivos, plazos y actividades necesarias para garantizar una reintegración segura y exitosa.

Tanto la familia de origen como el niño o niña deben prepararse para la reintegración. Esto puede incluir capacitación en habilidades parentales, terapia familiar y otros servicios de apoyo. El objetivo es asegurarse de que la familia esté preparada para proporcionar un ambiente seguro y estable.

Durante el proceso de reintegración, se debe realizar una supervisión constante para garantizar la seguridad y el bienestar del niño o niña. Es necesario que los trabajadores sociales y otros profesionales evalúen regularmente el progreso y brinden apoyo a la familia en función de las necesidades que vayan surgiendo.

Es muy importante que la reintegración se lleve a cabo de manera gradual, lo que significa que el niño o niña deberá pasar tiempo con la familia de origen de manera progresiva antes de regresar de manera permanente. Esta transición proporcionará al niño o niña tiempo para adaptarse a su nuevo entorno y establecer vínculos con su familia.

La reintegración no termina cuando se regresa a la familia de origen, ya que se debe continuar ayudando a la familia a enfrentar los desafíos y ajustes que pueden surgir después de esta reunificación.

Una vez que se ha completado la reintegración, se deberá realizar una evaluación final para asegurarse de que se han cumplido los objetivos y que el niño o niña se encuentra seguro y bien cuidado en su entorno familiar. Si se determina que la reintegración no es exitosa, se deberá explorar otras opciones, como la adopción o el acogimiento.

El proceso de reintegración familiar puede presentar diferentes obstáculos o desafíos que deberán abordarse de manera efectiva ya que una reintegración errónea puede conllevar consecuencias muy graves al niño o niña.

La seguridad del niño, niña o adolescente debe ser la principal preocupación en la reintegración. Es fundamental asegurarse de que el entorno familiar sea seguro y protector, y que la familia esté capacitada para proporcionar el cuidado necesario y disponga de la suficiente estabilidad emocional, de salud mental y financiera de la familia de origen es esencial para no dificultar la reintegración.

La restauración de los vínculos afectivos, así como la resistencia al cambio por parte tanto de la familia como del propio niño o niña, debe trabajarse con la ayuda de los profesionales especializados, ya que una separación prolongada puede afectar a dichos vínculos y se puede llegar a crear conflictos importantes e incluso a detenerse el proceso. La participación y presencia de las familias en los centros residenciales o en la vida de los niños o niñas acogidos puede facilitar una futura reintegración familiar.

Finalmente, una vez resueltas o desaparecidas las causas de la separación, se ha de responder estrictamente al ISM para llegar a plantear una reunificación familiar, sobre todo en los casos en que los niños o niñas se encuentran en acogidas familiares ajenas durante un tiempo prolongado.

Para ello hay que tener en cuenta la doctrina del Tribunal Supremo desde 2009²⁶⁵, en este sentido, donde se pondera el interés superior del niño o niña en relación con la posible reinserción en la familia biológica, a pesar de la supuesta recuperación de la familia de origen, e incluso su solicitud de retorno del niño o niña acogido. En diferentes sentencias el Tribunal ha resuelto desestimar el retorno debido a que, por encima de los intereses de la familia de origen, se encontraba el del niño o niña, destacándose el tiempo transcurrido en la acogida familiar ajena y su integración en esta familia de acogida y su entorno, por lo que

²⁶⁵ En la STS 565/2009, 31 de Julio de 2009 se dispone lo siguiente: Para acordar el retorno del menor desamparado a la familia biológica no basta con una evolución positiva de los padres biológicos, ni con su propósito de desempeñar adecuadamente el rol paterno y materno, sino que es menester que esta evolución, en el plano objetivo y con independencia de las deficiencias personales o de otro tipo que puedan haber determinado el desamparo, sea suficiente para restablecer la unidad familiar en condiciones que supongan la eliminación del riesgo de desamparo del menor y compensen su interés en que se mantenga la situación de acogimiento familiar en que se encuentre teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, el tiempo transcurrido en la familia de acogida, si su integración en ella y en el entorno es satisfactoria, si se han desarrollado vínculos afectivos con ella, si obtiene en la familia de acogida los medios necesarios para su desarrollo físico y psíquico, si se mantienen las referencias parentales del menor con la familia biológica y si el retorno al entorno familiar biológico comporta riesgos relevantes de tipo psíquico. ROJ: STS 5817/2009 - ECLI:ES: TS: 2009:5817.

el retorno con la parte biológica sería más perjudicial que la estabilidad integral ya conseguida durante la acogida²⁶⁶.

A continuación, y como último apartado de la Parte III del trabajo, se analiza la figura de la adopción abierta en el Sistema de Protección a la infancia y la pertinencia de su implantación en las acogidas permanentes. Posteriormente se presentan los principales retos para su correcta aplicación y se plantean las conclusiones a las que se ha llegado.

5. La adopción abierta como mejora del Sistema de Protección a la infancia

La versión original de este apartado está publicada en la Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia, y forma parte de un art. escrito por el autor de esta Tesis Doctoral²⁶⁷.

5.1 Introducción

En el año 2015, y tras 20 años de la aprobación de la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor²⁶⁸, se introdujeron cambios significativos en el Sistema de Protección y que afectaban directamente a los derechos fundamentales de la infancia y adolescencia en situación de especial vulnerabilidad o desamparo, así como a las libertades públicas, que aparecen en los art.s 14, 15, 16, 17 y 24 de la Constitución Española. Cabe incidir en la definición de la situación de desamparo²⁶⁹ como el incumplimiento o inadecuado ejercicio de los deberes de guarda y protección de menores, atribuyéndose la tutela las instituciones públicas, y con la consecuente suspensión de la patria

²⁶⁶ Así se indica en la STS 281/2023, 21 de febrero de 2023: *En los casos de acogimiento familiar, deberá ponderarse, en la toma de decisión sobre el retorno, el tiempo transcurrido y la integración en la familia de acogida y su entorno, así como el desarrollo de vínculos afectivos con la misma.*

²⁶⁷ Véase el art. completo en <https://ojs.ual.es/ojs/index.php/RIDJ/article/view/9166>

²⁶⁹ En la declaración de desamparo se debe tener en cuenta el interés superior del menor, que resulta fundamental en esta clase de resoluciones. Al respecto, ver la STS 747/2016, 21 de diciembre de 2016. ROJ: STS 5530/2016 - ECLI:ES:TS: 2016:5530.

potestad a los progenitores, tal y como se indica en el art. 172.1 del Código Civil²⁷⁰.

De esta manera, las diferentes CCAA, con las leyes 26/2015 de 28 de julio y la Ley Orgánica 8/2015 de 22 de julio, que modifican otras leyes como son la Ley de Protección Jurídica del Menor, la Ley del Poder Judicial, la Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, así como el Código Civil²⁷¹ entre otras, disponen un nuevo marco regulador para adaptar el Sistema de Protección y las medidas que se vayan a tomar a la realidad social, ya que existen problemáticas nuevas que se deben resolver (cumpliendo así con el art. 39 de la Constitución y los instrumentos internacionales ratificados por España). En este sentido, se incorpora la defensa del ISM como principio interpretativo, derecho sustantivo y norma de procedimiento.

Esta reforma es un intento de unificación de la protección integral a la infancia y adolescencia en el Estado para conseguir que las CCAA adapten estas nuevas legislaciones a su marco de actuación, pero la realidad es que, a pesar de tratarse de unas medidas innovadoras a nivel internacional en esta materia y beneficiosas para el ISM, esta misma segregación autonómica provoca que su desarrollo y alcance sea desigual en los diferentes territorios del Estado²⁷². Además, debido a la falta de familias acogedoras, se planteó la posibilidad de incorporar la adopción abierta como una modalidad de adopción que facilite la

²⁷⁰ Vid. Art. 172.1 CC: *Se considera como situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material. La asunción de la tutela atribuida a la Entidad Pública lleva consigo la suspensión de la patria potestad o de la tutela ordinaria. No obstante, serán válidos los actos de contenido patrimonial que realicen los progenitores o tutores en representación del menor y que sean en interés de éste.*

²⁷¹ Respecto a las principales modificaciones del Código Civil en materia de protección de menores tras la entrada en vigor de la ley 26/2015, de 28 de julio, véase Ureña Martínez, M.: *Novedades más significativas en el Código Civil en materia de protección de menores tras la entrada en vigor de la ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, en *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, Nº 15, pág. 145 a 148, 2015. Véase en el siguiente enlace: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5254127>

²⁷² Tal y como advirtió el Informe de la Comisión Especial del Senado de estudio de la adopción nacional y otros temas afines de 15 noviembre de 2010 (p. 44), en las conclusiones y recomendaciones de la Comisión: *El sistema ha mejorado mucho en los últimos veinte años, pero el desarrollo legislativo en las CCAA ha sido desigual, con normas que se superponen o entrecruzan, produciendo una merma en la seguridad jurídica e implicando dificultades para determinar la aplicación más idónea para salvaguardar el interés del menor*, interés que, en todo caso, es prioritario y requiere una protección uniforme. Acceso desde: https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_78/pdfs/89.pdf

estabilidad necesaria a ciertas medidas de protección como son, por ejemplo, los acogimientos permanentes²⁷³.

Para abordar esta situación, el presente art. se centrará en analizar la adopción abierta, poniendo el foco en su implementación efectiva en los casos de acogidas permanentes, considerando el interés superior como eje primordial en cualquier decisión.

En primer lugar, y previamente a profundizar en la figura de la adopción abierta en acogidas familiares permanentes, es importante analizar de manera breve cómo han quedado resueltas la acogida familiar y la adopción, figuras de protección de la infancia y adolescencia, tras la implementación legislativa de 2015.

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en su art. 173 bis, simplifica el acogimiento familiar y sus modalidades en función de su duración. El acogimiento familiar es una medida de protección de menores que no han sido atendidos por su familia biológica de manera adecuada en la que, tras pasar a ser tutelado por las instituciones públicas, el menor es integrado en otra familia. Se trata de una medida de protección que debe priorizarse a la acogida residencial²⁷⁴, siempre que sea positivo para el menor y atendiendo a su interés superior, adecuándose de esta manera al art. 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 noviembre 1989, ratificada por España el 30 de noviembre 1990²⁷⁵.

Por otro lado y respecto la adopción, la Ley 26/2015 de 28 de julio ha modificado sustancialmente su régimen jurídico, y se prevé en el Código Civil español como una medida de protección a la infancia que se encuentra en situación de desamparo en los art.s 175 a 180, siendo uno de sus principales efectos la extinción de las relaciones jurídicas entre la familia de origen y el menor adoptado²⁷⁶, así como su carácter permanente. De esta manera, con esta

²⁷³ Vid. Jornadas Rompiendo Moldes: *Adopciones especiales y adopciones abiertas en pro del interés superior del niño*. 2017. Instituto Universitario de la Familia. Universidad Pontificia de Comillas.

²⁷⁴ Vid. art. 172 ter CC, 1ª parte: *La guarda se realizará mediante el acogimiento familiar y, no siendo éste posible o conveniente para el interés del menor, mediante el acogimiento residencial.*

²⁷⁵ Acceso a más información sobre Convención sobre los Derechos del Niño de 20 noviembre 1989: [BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990](#)

²⁷⁶ El art. 178 CC tras su reforma indica que *la adopción produce la extinción de los vínculos jurídicos entre el adoptado y su familia anterior.*

modificación, este instrumento de protección se adapta al Convenio Europeo en materia de adopción de menores de 27 noviembre 2008, ratificado por España el 16 julio 2010.

Con esta Ley la figura del acogimiento preadoptivo se sustituye por la figura de guarda con fines de adopción, contando con la posibilidad, siempre que sea favorable a su interés superior, de mantener cierto contacto o relación con la familia biológica y denominándose adopción abierta. La adopción abierta es la principal novedad en nuestro Ordenamiento Jurídico en esta materia, por lo que el presente apartado se centrará en esta figura y más concretamente en la adopción abierta en casos de acogidas permanentes.

5.2 La adopción abierta en el Sistema de Protección de la infancia y la adolescencia

Tal y como se ha comentado en el apartado anterior, la Ley 26/2015, de 28 de julio introduce diferentes modificaciones y cambios con el objetivo de mejorar los instrumentos de protección jurídica del Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia, en un intento de unificar ciertos criterios en su aplicación en las diferentes CCAA, siendo una de las novedades más importantes la introducción de la figura de la adopción abierta. Esta figura procede del Derecho anglosajón²⁷⁷ (Estados Unidos, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Austria entre otros países), con amplia experiencia y buenos resultados en este sentido ya desde los años 90.

En primer lugar, cabe señalar que se desarrolla y destaca la importancia del ISM, dotándolo de contenido²⁷⁸ así como su prioridad ante cualquier decisión²⁷⁹ que pueda afectarle. De igual forma, hay que tener en cuenta que para la aplicación

²⁷⁷ Véase el apartado III del Preámbulo de la ley 26/2015, donde la adopción abierta en estos ordenamientos jurídicos *en unos casos está configurada como un acuerdo privado entre las partes, con supervisión y apoyo de las Entidades Públicas, y en otros debe ser confirmado por un Juez, a quien correspondería la decisión sobre su posible modificación o finalización, como es el modelo que se incluye en esta Ley.*

²⁷⁸ Se dota al Interés superior del menor de contenido triple: como derecho sustantivo, como principio general de carácter interpretativo y como norma de procedimiento.

²⁷⁹ Se modifica el art. 2 de la LO de Protección Jurídica del Menor incorporando criterios de Observación general núm. 14, de 29 de mayo de 2013, del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño, así como jurisprudencia del Tribunal Supremo.

de esta figura de protección no es necesario pasar de manera previa por otra medida de protección intermedia²⁸⁰.

En el caso de la introducción de la adopción abierta, ésta cambia el paradigma de la adopción tradicional ya instaurada en nuestro país y la flexibiliza permitiendo, a pesar de la extinción de los vínculos jurídicos entre la familia de origen y el menor adoptado, la comunicación entre ellos (acordada judicialmente y de manera individual en cada caso), viéndose como una alternativa consensuada en pro de conseguir una mayor estabilidad del menor²⁸¹, siempre anteponiendo su interés como principio rector de cualquier decisión y analizando cada caso individualmente .

La legislación vigente en materia de protección de la infancia y la adolescencia debe salvaguardar el interés del menor ante cualquier decisión de deba tomarse, y entre ellas está, mediante reforma del Código Civil en su nuevo art. 178.4²⁸², la relación del adoptado con su familia biológica, especialmente con sus hermanos biológicos. En otras palabras, el hecho de contar con alguna forma de continuidad que les permita integrar el pasado con el presente y con el futuro, más que mantener las relaciones con la familia biológica de la misma manera en que anteriormente se habían desarrollado.²⁸³ El plan de contactos debe ser bien diseñado por las instituciones públicas, siempre en beneficio del interés del menor, y acompañado mediante un seguimiento continuo de dichas relaciones.

²⁸⁰ Díez Riaza, S. La aplicación de la adopción abierta en España. Una visión en Cifras. Revista de Derecho UNED, núm. 22, 2018. Págs.166. Acceso:

<https://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/22276/18206>

²⁸¹ El Preámbulo de la Ley 26/2015 justifica: *La oportunidad de introducir esta figura en nuestro ordenamiento jurídico obedece a la búsqueda de alternativas consensuadas, familiares y permanentes que permitan dotar de estabilidad familiar a algunos menores, especialmente los más mayores, cuya adopción presenta más dificultades.* A través de la adopción abierta, se flexibiliza la institución de la adopción, posibilitando que la familia de origen acepte mejor la «pérdida», y que el menor pueda beneficiarse de una vida estable en su familia adoptante, manteniendo vínculos con la familia de la que proviene, en especial con sus hermanos, y con la que, en muchos casos, ha mantenido relación durante el acogimiento, relación que, aunque no estuviera formalizada continúa por la vía de hecho.

²⁸² El art. 178.4 CC dispone: *Cuando el interés del menor así lo aconseje, en razón de su situación familiar, edad o cualquier otra circunstancia significativa valorada por la Entidad Pública, podrá acordarse el mantenimiento de alguna forma de relación o contacto a través de visitas o comunicaciones entre el menor, los miembros de la familia de origen que se considere y la adoptiva, favoreciéndose especialmente, cuando ello sea posible, la relación entre los hermanos biológicos.*

²⁸³ Sabater Bayle, E.: La adopción abierta en el derecho español; en Actualidad Jurídica Iberoamericana, IDIBE, núm. 4 ter, julio 2016, pág. 85. <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/55711/66-93.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

En este sentido, las Entidades Públicas valorarán exhaustivamente la conveniencia de esta tipología de adopción en el informe de idoneidad, donde deberán dejar constancia de la predisposición de los adoptantes y parte biológica a aceptar esta figura de protección (aquí cobra especial relevancia la mediación familiar), propondrán los planes de contacto y/o comunicación, su modificación, suspensión o supresión, según convenga al interés del menor²⁸⁴. Una vez constituida judicialmente, tal y como comenta Díez S., podrán intermediar en la realización y desarrollo de los programas de contactos post adoptivos y durante los dos primeros años de ser acordada, deberán remitir informes periódicos sobre el desarrollo de las visitas o comunicaciones.

Así mismo, el Código Civil también es modificado en su art. 180.6²⁸⁵, permitiendo a las personas adoptadas, alcanzada la mayoría de edad o durante su minoría de edad a través de sus representantes legales, a conocer los datos sobre sus orígenes biológicos, respondiendo también a cuestiones vinculadas con el sentimiento de identidad así como a la obligación de las Entidades Públicas a facilitar dicha información²⁸⁶. Esta novedad normaliza la institución de la adopción, la diversidad familiar, recuperándose el *derecho a saber*, en pro a la estabilidad del menor, y superándose el anterior secretismo impuesto en la adopción cerrada tradicional, donde se vulnera el principio del ISM y su derecho a conocer sus orígenes²⁸⁷.

²⁸⁴ A este efecto, la STS : 550/2017, de 11 de octubre de 2017 dispone que la *Entidad Pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de menores regulará las visitas y comunicaciones que correspondan a los progenitores, abuelos, hermanos y demás parientes y allegados respecto a los menores en situación de desamparo, pudiendo acordar motivadamente, en interés del menor, la suspensión temporal de las mismas previa audiencia de los afectados y del menor si tuviere suficiente madurez y, en todo caso, si fuera mayor de doce años, con inmediata notificación al Ministerio Fiscal. A tal efecto, el Director del centro de acogimiento residencial o la familia acogedora u otros agentes o profesionales implicados informarán a la Entidad Pública de cualquier indicio de los efectos nocivos de estas visitas sobre el menor.* ROJ: STS 3540/2017 - ECLI:ES:TS: 2017:3540

²⁸⁵ El art. 180.6 CC dispone: *Las personas adoptadas, alcanzada la mayoría de edad o durante su minoría de edad a través de sus representantes legales, tendrán derecho a conocer los datos sobre sus orígenes biológicos. Las Entidades Públicas, previa notificación a las personas afectadas, prestarán a través de sus servicios especializados el asesoramiento y la ayuda que precisen para hacer efectivo este derecho. A estos efectos, cualquier entidad privada o pública tendrá obligación de facilitar a las Entidades Públicas y al Ministerio Fiscal, cuando les sean requeridos, los informes y antecedentes necesarios sobre el menor y su familia de origen.*

²⁸⁷ En este sentido véase el estudio científico de Cabanilla León, J. L., & Alfonso Caveda, D. (2018), donde se estudia la forma en la que se está vulnerando el principio del "Interés Superior del Niño" en las adopciones Tradicionales, donde al menor no se le reconoce el derecho a conocer a su familia biológica ni a mantener relaciones con ella, lo cual no va en concordancia con lo que se encuentra tipificado en

Algunas de las motivaciones más importantes a la hora de introducir esta nueva figura en materia de adopción son: el derecho al conocimiento de los orígenes del niño o niña adoptada; la normalización y estabilidad de la situación de acogimientos cronificados en el tiempo; el respeto y derecho a la información de todos los actores de esta figura de protección; un mayor entendimiento y comprensión de las partes, niños o niñas adoptados, familias biológicas y acogedoras; el crecimiento de la demanda de adopción internacional y finalmente la propia experiencia positiva de ordenamientos jurídicos de otros países.

De hecho, la introducción de esta figura debe visualizarse como una consolidación de la acogida permanente. Estas reformas suponen una oportunidad para la mejora del sistema de protección, en especial con la introducción de la adopción abierta, pero dejan temas pendientes como la falta de un reglamento para hacer efectiva su implementación; los criterios de aplicación y la determinación de que se tome la solución más conveniente para el interés del menor y en qué casos; la tipología de comunicación con la familia de origen; la idoneidad de las personas adoptantes; la formación²⁸⁸ necesaria tanto de los trabajadores de las instituciones del sistema de protección como de las potenciales familias adoptivas; etc.

Todos estos retos serán comentados más adelante, donde se intentará esclarecer las necesidades reales de esta medida para poder llegar a implementarla de manera efectiva y con garantías ya que, a pesar de mejorar sustancialmente el sistema de protección, todavía le falta un apoyo normativo para facilitar su instauración en el sistema de protección del menor.

Convenios, Tratados Internacionales, Constitución de la República y en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia. En el Ecuador, el tipo de adopción que se realiza es precisamente la Tradicional, que también se la llama "Adopción Plena", en la cual el niño no tiene opción a conocer a su familia de origen y no hay contacto ni interacción entre las familias adoptantes y la familia biológica, pues no se proporciona ninguna información de identificación a los padres adoptivos. En cambio, en países como EEUU y España se encuentra en vigencia la modalidad de "Adopción Abierta", en donde se encuentra reconocido el derecho del menor adoptado a mantener contactos o relaciones con sus familiares de origen. Acceso al estudio: Cabanilla León, J. L., & Alfonso Caveda, D. (2018). Las adopciones tradicionales y la vulneración del principio del interés superior del niño. *Revista Científica Ecociencia*, 5(3), 1–14. <https://doi.org/10.21855/ecociencia.53.2>

²⁸⁸ Vid. Crea, T. M. y Barth, R. P. (2009). Patterns and predictors of adoption openness and contact: 14 years postadoption. *Family Relations*, 58(5), 607-620.

En este sentido, diferentes estudios²⁸⁹ cuentan con las opiniones de expertos que analizan la implantación de la adopción abierta. La concepción *tradicional* de la figura de la adopción, donde la privacidad y el secretismo era una práctica intrínseca de la propia medida, es uno de los retos a afrontar por la sociedad, que debe realizar un cambio de mentalidad en torno a esta figura, que choca con este nuevo modelo de adopción mucho más transparente. Así mismo, no existe un consenso en los ámbitos judiciales e institucionales en torno a esta forma de protección, considerándola una opción a tener en cuenta, pero a la hora de implementarla tiene sus defensores y detractores (posiblemente, no tanto por el hecho de la figura de la adopción abierta como solución en pro del interés del menor tutelado, sino por la inseguridad y recelo que crea el hecho de adoptar esta medida de protección sin los recursos e información suficientes de todos los actores participantes en este proceso).

El estudio de Díez Riaza anteriormente citado, analiza cómo se está llevando a cabo la implementación de la adopción abierta en nuestro país. Las conclusiones del estudio indican que un alto número de CCAA acogieron de buen grado esta medida de protección, sobre todo en situaciones de acogimientos permanentes cronificados en el tiempo o que previsiblemente llegarán a alargarse durante muchos años (posiblemente, en estos casos la acogida se alargará hasta la mayoría de edad del menor). A pesar de esto, no se toma como una medida de primera opción, ni se forma a los trabajadores de las instituciones del sistema de protección ni a las potenciales familias adoptantes o acogedoras, ni se crea un registro de padres solicitantes de acogidas que pudieran derivar en adopciones abiertas, ni toman la iniciativa para la tramitación de adopciones abiertas, entre otras conclusiones.

En el estudio de campo realizado en el marco de esta investigación, los resultados siguen siendo muy parecidos a pesar de haber cuatro años de diferencia entre ambos estudios, por lo que poco se ha avanzado en este aspecto. Se realizaron cuestionarios y entrevistas a más de cuarenta trabajadores del sistema de protección: psicólogos, trabajadores sociales, educadores sociales, directores de centros de acogida y residenciales

²⁸⁹ Vid. Serrano Molina, A. (2018). La adopción abierta. Medidas para fomentar su implantación. *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, (22), 287–318. <https://doi.org/10.5944/rduned.22.2018.22279>

incluyendo a altos cargos de instituciones en materia de acogida y adopción de Cataluña, así como a una veintena de padres de acogida.

Las conclusiones generales siguen siendo las mismas: el acierto con la creación de esta figura para evitar, entre otras situaciones, acogidas permanentes que se alargan en el tiempo y el internamiento en centros residenciales de menores durante años, con el consecuente perjuicio a su interés superior.

El análisis del número de adopciones abiertas realizadas es un hecho complejo debido a la falta de transparencia de las instituciones, ya que entraña muchas dificultades obtener de manera pública estos datos, conocer en qué casos se ha aplicado, en cuantas en familias extensas y cuantas, en ajenas, si son adopciones abiertas directas o provienen previamente de acogidas, etc. Otras conclusiones que siguen coincidiendo en ambos estudios son:

- la falta de información y desconocimiento de los actores del sistema respecto a esta figura, tanto del ámbito psicosocial como del judicial
- el desconocimiento de las leyes en materia de protección a la infancia y adolescencia
- la falta de información y publicidad en los procesos de validación sobre esta figura de protección
- la inexistencia de un registro de adoptantes en modalidad abierta
- necesidad de crear un registro de acogedores que aceptasen una posible adopción abierta futura
- necesidad de un cambio de mentalidad de todos los sujetos implicados en los procesos de adopción, sobre todo de las entidades públicas, y de la sociedad en general

En este sentido, queda claro que la importancia de estas leyes en materia de protección de la infancia y adolescencia contrasta con la incapacidad y falta de recursos humanos y materiales para llegar a implementarla correctamente, a pesar de los esfuerzos de las CCAA y el aumento de la inversión económica en esta materia en los últimos años, se estima todavía insuficiente.

Con la aplicación de esta normativa el Ministerio Fiscal potencia sus funciones en materia de protección a la infancia, se reduce el papel de jueces, y aumenta

el protagonismo de la administración, aunque ésta continúa teniendo dificultades a la hora de su implementación debido a la falta de recursos.

No en vano, la mejora del sistema de protección necesita paralelamente una reglamentación que ayude a su propia implementación así como una fuerte inyección de recursos económicos adicionales, pero la propia Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio no permite dicho aumento presupuestario²⁹⁰.

Esta contradicción ya pone en entredicho la viabilidad (o voluntad) de implementación de estas Leyes que mejoran sustancialmente el sistema de protección, pero donde gran parte de los esfuerzos y recursos de las medidas adoptadas van a tener que ser asumidas por las administraciones de las CCAA sin recibir la necesaria contrapartida para poder llevarla a cabo. En todo caso, se debe vencer cualquier resistencia inicial sea económica, institucional o de las propias familias, para llevar a cabo una reforma pionera en el marco de la protección a la infancia y la adolescencia por el bien de su interés.

5.3 La adopción abierta en las acogidas permanentes

Una vez analizada la figura de la adopción abierta en el marco del Sistema de Protección y poniendo el foco en la aplicación de esta medida en las acogidas permanentes, es necesario hablar en primer lugar de la valoración inicial, momento en el que se toma la decisión de la medida de protección se va a acordar, así como de la tipología de intervención familiar que se va a realizar.

En la actualidad, en Cataluña, gran parte de los casos que son resueltos como acogimientos en familia ajena lo son en la modalidad simple o temporal. Esta modalidad implica que la intervención familiar debería ser trabajada desde el primer día, con el objetivo de lograr la recuperación de la familia biológica y el consecuente retorno del menor. Este concepto está claro, pero la realidad es otra.

²⁹⁰ Vid. D.A. 5ª de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia: *Las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento de gasto público.*

Si profundizamos más en este aspecto, diferentes estudios y entrevistas realizadas a profesionales del sistema de protección indican que se emiten resoluciones de acogimientos simples cuando éstas realmente no lo son. Este hecho hace pensar que posiblemente se tome la decisión menos comprometida a todos los niveles, por lo que realmente se trata de acogidas *pseudosimples*²⁹¹.

Esta afirmación la corrobora la extensa duración de la mayor parte de las acogidas que fueron inicialmente valoradas como simples y que posteriormente pasaron a permanentes, por lo que la clave está en la gran importancia de estudiar profundamente y determinar la valoración inicial de cada medida protectora, y que las posibilidades de recuperación de la familia de origen y la espera para que ello suceda no cronifiquen en el tiempo esta situación, hecho que suele suceder en las acogidas permanentes, ya que perjudica gravemente el interés del menor.

Así pues, legalmente se debería evitar el hecho de tener la sensación de que se toma la decisión de no tomar ninguna decisión, y dejar pasar el tiempo. En las conclusiones de esta investigación, se incide y se remarca el hecho de que el alargamiento en el tiempo, incluso la cronificación de la acogida permanente, suele llevar a una aceptación o relajación de la situación por parte de la familia biológica, sin que esto dé como resultado una mejora de la situación personal origen de la medida de protección, al mismo tiempo que el interés del menor se ve perjudicado de manera exponencial.

Debido a lo anterior, se debe realizar una valoración inicial bien planificada y minuciosa donde se aporten los recursos necesarios a los profesionales para dotar al proceso de todas las garantías y lograr que el pronóstico sea el más acertado (necesidad de información, preparación, apoyo, formación²⁹² a todos los actores protagonistas de esta medida de protección, capacitación de los

²⁹¹ En este sentido se manifestó D. Pere Amorós Martí, Catedrático de Pedagogía de la Universidad de Barcelona, durante su comparecencia ante la Comisión Especial del Senado donde propuso la ampliación de la adopción nacional, con la modalidad de la adopción abierta, *ya que podría resolver muchas situaciones de menores que actualmente están en una situación temporal de acogimiento permanente y podrían pasar a una situación definitiva por medio de esta fórmula* (vid. BOCG. Senado IX Legislatura. Boletín General. Serie I. núm. 545 de 17 de noviembre de 2010) pág. 28.
<https://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/ds/CS0220.PDF>

²⁹² Vid. Martín I. (2020). Reflexiones en torno al nuevo escenario de la adopción.
<https://doi.org/10.5569/1134-7147.71.03>

profesionales, realización de un buen plan de intervención así como un seguimiento continuo, mediación entre las partes etc).

En el caso de que la intervención familiar previa no proporcionara resultados favorables que demuestren una recuperación de la familia biológica es cuando se deben tomar decisiones adaptadas a la realidad de cada caso por el interés del menor, y no esperar a que dicho menor siga creciendo en esta situación durante años. A modo de ejemplo y aunque nuestro modelo se aleje del americano, es el modelo de Estados Unidos (U.S. Department of Health and Human Services), donde denominan la acogida como *cuidado de crianza*, se establece un *plan de permanencia*, y los Estados deben trabajar firmemente para lograr la reunificación.²⁹³.

En la mayoría de casos, si el niño o niña permanece en cuidado de crianza durante 15 de los últimos 22 meses, la ley exige que la agencia de bienestar de menores solicite a una Corte Judicial la revocación los derechos de los padres (terminar la relación jurídica entre padres biológicos e hijos), precisamente para no alargar las acogidas durante toda la vida del niño, niña o adolescente y seguir perjudicándole y, a la par, incentivar la recuperación de los padres de origen, que cuentan siempre con el apoyo continuo de las administraciones para lograrlo.

Así pues, las administraciones americanas acompañarán en todo momento a las familias de origen para lograr su recuperación, pero esta situación nunca estará por encima de los intereses de los menores tutelados, por lo que si esta recuperación no se consigue en el tiempo estipulado se extinguirán los vínculos jurídicos con la familia biológica, hecho que no significa dejar de tener comunicaciones con ellos.

Por ello, se debe tener en cuenta la responsabilidad de las familias biológicas y su capacidad de recuperación, siempre con el apoyo de las instituciones, y en caso de valorarse inicialmente como no recuperable o alargarse la acogida en el tiempo, tomar una decisión definitiva y justa aplicando la Ley, acordada por los

²⁹³ Un plan acerca de dónde vivirá el menor cuando deje el hogar sustituto—bien sea que vaya a casa con su familia (reunificación), a vivir permanentemente con un pariente [cuidado por parientes] o sean puestos en adopción). Los planes de permanencia también incluyen servicios que la familia debe completar con el fin de que los menores regresen a casa. Child Welfare Information Gateway. (2017). Reunificación: trayendo a sus hijos de regreso a casa después del cuidado de crianza. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau. <https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/reunificacion.pdf>

profesionales correspondientes, y no tomar la decisión más fácil o la menos problemática o compleja a nivel legislativo, por el bien de la estabilidad del niño o niña tutelada.

5.3.1 La importancia de la temporalización

Partiendo de lo anterior, todavía faltaría resolver un aspecto clave. En las acogidas permanentes debe ser condición necesaria temporalizar la medida, tener un punto de referencia en materia de tiempo, con más o menos flexibilidad, pero añadido en la resolución de acogida permanente de manera expresa para evitar los casos de enquistamiento a lo largo de años que se dieron en el pasado y continúan ocurriendo en la actualidad perjudicando a los menores acogidos.

Si en el tiempo establecido no se consiguiera una mejoría acreditable los técnicos y profesionales deberían tomar la decisión de aplicar la nueva herramienta que facilita la Ley, que no es otra que la declarar la adopción abierta si se decidieran mantener los contactos o la adopción cerrada o tradicional, si así se determinara.

Si esta figura legal existe se le debe dar la utilidad necesaria acorde a su relevancia, y no dejar que el tiempo solucione o enquiste la situación que, recordemos, puede marcar la vida de un menor estando en contra de su propio interés. Y es que, en estos casos, si no se interviene a tiempo, el tiempo no suele solucionar nada por sí solo.

Cabe recordar que, por ejemplo, dos años en la vida de un adulto no significan nada, pero para un menor de corta edad lo puede significar todo, a muchos niveles (de desarrollo, afectivo, intelectual, etc), por lo que la determinación de la temporalidad también se deberá encontrar un equilibrio entre la capacidad de recuperación de la familia biológica y el hecho de no perder el tiempo dada su importancia, así como el interés del menor a no tener que crecer en esta situación por culpa de unas expectativas creadas al inicio del proceso y que, probablemente, no se ajustaban a la realidad.

En este mismo orden de ideas, la importancia del tiempo transcurrido en una acogida permanente no es baladí ya que, cuantos más años pase el menor en

acogimiento ajeno en espera de una supuesta recuperación de la familia biológica más afectación tendrá en su interés superior (y a todos los niveles), un (posible) retorno con su familia de origen²⁹⁴. Y llegado el caso, no bastará con la simple recuperación de la familia biológica, sino que se deberán tener en cuenta otros factores y, sobre todo, el ISM²⁹⁵.

Así lo recoge y sienta doctrina el Tribunal Supremo²⁹⁶ en este sentido, donde se pondera el interés del niño o niña en relación con la posible reinserción en la familia biológica, a pesar de la supuesta recuperación de la familia de origen y solicitud por su parte del retorno del menor tutelado.

En este caso, el Tribunal resolvió desestimar su petición debido a que por encima de sus intereses se encontraba el de la infancia, destacándose el tiempo transcurrido²⁹⁷ en acogida y la integración en la familia de acogida y su entorno, y que su retorno sería más perjudicial que la estabilidad conseguida durante la acogida.

Muchas son las sentencias en este sentido, donde la sentencia de la Sala pondera la relación entre el ISM y la flexibilidad procedimental; en concreto, la preclusión de alegaciones y aportación de nuevas pruebas. En este otro caso

²⁹⁴ La STS 740/2016, 21 de diciembre de 2016 dispone que el derecho de los menores a desarrollarse y ser educados en su familia de origen no es un derecho absoluto, sino que cede cuando el interés del menor haga necesarias otras medidas. No procede acordar el retorno del menor desamparado a su familia de origen, ya que, dada su integración en la familia de acogida y sus vínculos afectivos con ella, no se considera beneficioso retornar a la familia natural por no garantizarse sus derechos a causa del entorno de la madre.

²⁹⁵ Véase el art. 172.4 CC, donde se establece, en relación con las medidas de protección que deben adoptarse en favor de los menores desamparados, que *se buscará siempre el interés del menor y se procurará, cuando no sea contrario a su interés, su reinserción en la propia familia.*

ROJ: STS 5668:2016 - ECLI: ES:TS:2016:5668

²⁹⁶ En la STS 565/2009, 31 de Julio de 2009 se dispone lo siguiente: *Para acordar el retorno del menor desamparado a la familia biológica no basta con una evolución positiva de los padres biológicos, ni con su propósito de desempeñar adecuadamente el rol paterno y materno, sino que es menester que esta evolución, en el plano objetivo y con independencia de las deficiencias personales o de otro tipo que puedan haber determinado el desamparo, sea suficiente para restablecer la unidad familiar en condiciones que supongan la eliminación del riesgo de desamparo del menor y compensen su interés en que se mantenga la situación de acogimiento familiar en que se encuentre teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, el tiempo transcurrido en la familia de acogida, si su integración en ella y en el entorno es satisfactoria, si se han desarrollado vínculos afectivos con ella, si obtiene en la familia de acogida los medios necesarios para su desarrollo físico y psíquico, si se mantienen las referencias parentales del menor con la familia biológica y si el retorno al entorno familiar biológico comporta riesgos relevantes de tipo psíquico.* ROJ: STS 5817/2009 - ECLI:ES: TS: 2009:5817

²⁹⁷ Así se indica en la STS 281/2023, 21 de febrero de 2023: En los casos de acogimiento familiar, deberá ponderarse, en la toma de decisión sobre el retorno, el tiempo transcurrido y la integración en la familia de acogida y su entorno, así como el desarrollo de vínculos afectivos con la misma. ROJ: STS 809/2023 - ECLI:ES:TS: 2023:809

concreto más reciente²⁹⁸, tras los múltiples informes contrarios al retorno del niño con sus progenitores, se denegó dicho retorno un por el impacto negativo emocional, y por el riesgo real y efectivo, contrario a su interés superior, debido también a la estabilidad del entorno de la familia acogedora sumamente favorable para el libre desarrollo de su personalidad.

Y aquí es donde cobra más significado la aplicación de la adopción abierta, en el hecho de aplicarla y no esperar a que pasen los años en situaciones que difícilmente se resolverán y se verán estancadas en el tiempo, perjudicando los intereses de los menores tutelados, o en situaciones donde el retorno a su familia de origen de un menor, perfectamente integrado con su familia de acogida y en su entorno habitual, le supondría un peligro emocional, intelectual y afectivo, entre otras, a pesar de que se realicen visitas acordadas cada cierto tiempo con la parte biológica.

Es en este punto donde adquiere sentido la introducción de la figura de la adopción abierta, con las comunicaciones entre las partes que decidan las instituciones, también en los casos de acogidas permanentes alargadas en el tiempo, y lo que sería un sinsentido es no aplicarla vistos los antecedentes. Así pues, se deben facilitar todos los recursos al alcance de las administraciones para poder implementarlo.

Muchos de los acogimientos permanentes no se convierten en adopciones precisamente por la relación de contacto con la familia de origen, y la solución la facilita la propia Ley si se aplicara con certeza la adopción abierta, ya que con su no aplicación se le está privando al menor acogido de diferentes derechos y otras cuestiones que permitirían un desarrollo mucho más equilibrado. La adopción abierta vino precisamente a consolidar la acogida permanente (no a minusvalorar la adopción)²⁹⁹ y la cuestión es conocer la disposición de las familias a la adopción de esta medida y trabajar con ellas, aplicarla

²⁹⁸ Para más información consultar la STS 809/2023, donde el Tribunal constata la falta de habilidades parentales y de crianza, falta de estabilidad en las relaciones parentales y de proyecto vital, todo ello contrario al retorno con sus progenitores. Todo ello, unido a la situación actual del niño en su familia de acogida, con la que convive poco después de su nacimiento, en un entorno sumamente favorable para el libre desarrollo de su personalidad, bajo pautas acreditadas de cuidado personal diligente, atención y afecto, que determinarían que el retorno de X con sus progenitores, en el cuadro contextual antes descrito, le produciría un negativo impacto emocional, y el sometimiento a una situación de riesgo real y efectivo, contraria a su prevalente interés superior, por lo que deniega el retorno del niño con la familia biológica.

²⁹⁹ Vid. Ferrandis Torres, A. (2013), *El reto de la adopción abierta*. I Congreso de El Interés Superior del Niño: Adopción y Acogimiento, Madrid, Adamcam, Aseaf, pp. 18-20,

correctamente en la temporalidad determinada y adaptada a cada caso y decretar la distancia óptima con su familia de origen.

En resumen, a la resolución de una acogida permanente, en base al ISM y tras una valoración inicial exhaustiva de la capacidad de recuperación de la familia de origen, debería incorporarse ese tiempo límite para lograr esa recuperación pasado el tiempo estipulado, y teniendo en cuenta todo lo comentado anteriormente, la acogida permanente debería pasar a ser una adopción abierta, tal y como se indica en la Ley³⁰⁰.

Si el Estado español ha sido pionero en las mejoras del sistema de protección con las leyes de 2015 y en determinar y situar el interés del menor por encima de toda decisión³⁰¹ no nos podemos permitir, en base a este mismo interés, que en la práctica no se apliquen dichas mejoras.

5.3.2 Beneficios de su aplicación

La experiencia de otros ordenamientos jurídicos en el ámbito internacional, así como diferentes estudios científicos, ponencias de expertos, diálogos entre teóricos y la investigación realizada avalan las ventajas de la adopción abierta para todos los implicados en esta medida de protección frente a la adopción cerrada o tradicional. Cabe indicar que cada caso debe tratarse de manera individual y que es necesario un trabajo previo con las partes involucradas, donde la figura de la valoración inicial, así como la mediación serán clave para facilitar este proceso, por lo que no en todas las situaciones podría aplicarse esta herramienta de protección, pero sí se visualiza una oportunidad de mejora para los casos de acogidas permanentes de larga duración.

Dicho esto, a continuación, y brevemente, se van a analizar los beneficios de la aplicación de la adopción abierta para los actores que intervienen en esta medida

³⁰⁰ Vid. art. 178 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia dispone: *Los profesionales de la Entidad Pública deberán apoyar a las partes y participar en el seguimiento de esa relación, informando sobre la conveniencia o no de su permanencia en el tiempo, a partir de una valoración de los resultados y consecuencias que la misma tenga para el menor, como prioridad absoluta, más allá del interés que pueda suponer para los adoptantes y su familia de origen.*

³⁰¹ Véase la STS: 78/2018, 14 de febrero de 2018. En esta sentencia se colige que cuando se tengan que sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, ha de ser primordial el interés superior de la infancia. ECLI: ES:TS: 2018:404

de protección: los propios menores acogidos, las familias biológicas, las familias acogedoras/adoptivas y para el propio sistema de protección, en casos de acogida permanente alargadas en el tiempo o sin visos de recuperación por parte de los padres biológicos.

En primer lugar, respecto a los beneficios para el niño, niña o adolescente acogido, se debe resaltar que muchos son los beneficios de la aplicación de la adopción abierta para los menores en situación de acogida permanente³⁰².

En el aspecto psicológico, tras la declaración de desamparo, la posterior resolución de la acogida y con el paso del tiempo transcurrido en la acogida permanente, el sentimiento de abandono y/o miedo de vivir un nuevo abandono en el futuro, de frustración, así como la posibilidad que afloren problemas sociales y psicológicos por la incomprensión de su situación suelen estar presentes. La familia biológica no forma parte de su círculo familiar, creándose dos vidas paralelas, su vida diaria y la de las visitas periódicas con su familia de origen, en la mayoría de los casos, y la cronificación en el tiempo de la acogida permanente puede llegar a crear al menor inestabilidades, inseguridades personales, falta de vinculación³⁰³ y afectividad, entre otros perjuicios.

Por otro lado, con la aplicación de la adopción abierta el menor es *entregado* de manera consensuada por sus padres biológicos, siempre con un trabajo previo de los equipos de mediación, facilitando un mayor entendimiento y aceptación de la situación, adaptación y seguridad, mayor estabilidad emocional, así como la dotación de un sentimiento de naturalidad³⁰⁴ de la situación así como de mayor pertenencia a la familia con la que convive.

A su vez, reconociendo su derecho a la identidad y origen, se hará efectivo el mantenimiento de sus vínculos, acordados en cada caso, con su familia

³⁰² Para más información en este sentido véase: Grotevant, H. D et al. (2007). Many faces of openness in adoption: Perspectives of adopted adolescents and their parents. *Adoption Quarterly*, 10(3-4), 79–101 <https://doi.org/10.1080/10926750802163204>

³⁰³ A este respecto véase: Cartas Verdugo, N: La huella de la adopción: una revisión de las dificultades en la construcción del vínculo e identidad. Universidad Pontificia de Comillas. 2019.Madrid

³⁰⁴ Véase el apartado III del Preámbulo de la Ley 26/2015, donde se indica que *a través de la adopción abierta, se flexibiliza la institución de la adopción, posibilitando que la familia de origen acepte mejor la «pérdida», y que el menor pueda beneficiarse de una vida estable en su familia adoptante, manteniendo vínculos con la familia de la que proviene, en especial con sus hermanos, y con la que, en muchos casos, ha mantenido relación durante el acogimiento, relación que, aunque no estuviera formalizada, continúa por la vía de hecho. Acceso a la Ley: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-8470-consolidado.pdf>*

biológica, que formará parte de su vida en un rol distinto y con mayor naturalidad, positivismo, comprensión y empatía, gozando de su apoyo en las distintas fases de su crecimiento y podrá comprender su historia. La estabilidad que proporciona la adopción abierta al menor frente al acogimiento familiar le ayudará a generar vínculos y a ubicar a su familia biológica en su propia vida³⁰⁵. Gracias a la adopción abierta, se harán efectivos sus derechos, seguridad jurídica y estabilidad integral.

En este mismo sentido, se regulará y normalizará la situación, evitando que la medida—perdure hasta su mayoría de edad, se reducirán los vacíos de información, y el sentido de paternidad estará fundado no únicamente en el concepto de descendencia biológica, sino en el cariño y amor incondicional de las relaciones paternofiliales. A su vez, el reto de la adopción abierta es considerado por gran parte de estos menores como una oportunidad de procesar los sentimientos generados por la separación inicial y desarrollar su identidad³⁰⁶. Este contacto ayudará a los menores a sentir que, a pesar que su familia de origen no puede cuidarlos, se preocupan por ellos y también forman parte de su vida, eliminando el sentimiento de abandono y de no ser querido por ellos.

Conocer sus orígenes es un derecho del menor siempre que sea beneficioso para su interés. Y si se recurre a la adopción, que en estos casos es claramente la medida más beneficiosa, ésta debe ser abierta. Y la razón por la cual debe ser abierta es para que el menor sepa que, aunque no se le pudo cuidar, sin embargo, se le quiso³⁰⁷.

Respecto a la parte biológica, cabe comentar que su interés siempre deberá estar supeditado al interés del menor, hecho que puede ponerse en duda tras las entrevistas realizadas a diferentes profesionales del sistema de protección. Dicho esto, es en la aceptación de la adopción abierta por parte de la familia de origen donde los expertos expresan más dudas con esta medida de protección³⁰⁸, por lo que los trabajadores expertos y debidamente formados en

³⁰⁵ Vid. Crea, T. M. y Barth, R. P. (2009). Patterns and predictors of adoption openness and contact: 14 years postadoption. *Family Relations*, 58(5), 607-620.

³⁰⁶ Vid. Siegel, D. H. (2012). Growing up in open adoption: Young adults' perspectives. *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services*, 93, 133-140.

³⁰⁷ Vid. Sorosky A.D., Baran A., Pannor R., *The adoption triangle*. Anchor Books, New York, 1984

³⁰⁸ Vid. Rosser Limiñana A. y Berástegui Pedro-viejo A. (2017). Retos y dificultades para la implantación de la adopción abierta en España. El papel de la mediación. *Mediaciones Sociales*, 16, 175-191.

esta materia deberán mediar para paliar las posibles resistencias que se planteen. Este trabajo con la familia biológica es muy importante y necesario ya que, en ocasiones, no están preparados psicológicamente para aceptar la adopción y, llegado el caso, mantener una relación con la familia adoptante si así se decidiera.

Los beneficios de la adopción abierta para la familia biológica son variados, entre los más importantes:

- La asimilación con cierta naturalidad de la situación, ya que en el caso de acogidas permanentes alargadas en el tiempo ésta llega a enquistarse de tal manera, debido a que la medida se alarga en el tiempo sin haber ninguna modificación y la parte biológica podría llegar a acomodarse en esta situación y aceptarla de manera rutinaria, sin motivaciones y afectando incluso a su propia posible recuperación, que provoca un perjuicio al mismo proceso y por supuesto al propio menor acogido.
- La voz de la familia biológica es consultada y escuchada con respeto, pudiendo formar parte, con limitaciones, de algunas de las decisiones que afecten a sus hijos.
- Disponer de cierta información de los adoptantes de sus hijos, también limitada, ya que en la acogida permanente todo se mantiene en un celoso secreto, e incluso podrían mantener un cierto contacto con la familia adoptante, de conformidad con los límites y normas definidas.
- Mayor comprensión de la situación y los beneficios que aportará la adopción abierta a sus hijos e hijas, por lo que deberán actuar con la responsabilidad que les corresponde y ponerse en el lugar de los niños y niñas. Posiblemente, a priori, podría parecer muy complicado obtener ese beneplácito, aunque su decisión, sea de aceptación o de negación, no sería vinculante pero sí necesaria para facilitar esa transición, pero la realidad y la opinión de los profesionales indica que, tras el trabajo de mediación, la situación suele resolverse de manera positiva y con buena predisposición en gran parte de los casos.

La adopción abierta permitiría a la parte biológica continuar teniendo contacto con hijos e hijas ya adoptados (tal y como suele suceder en las acogidas permanentes) pero, lo más importante, estos niños y niñas adquirirían plenamente todos sus derechos.

En los casos de acogidas permanentes las familias, tanto biológicas como las acogedoras y futuros adoptantes, deberán también aceptar lo que implica una adopción abierta, y en este caso la mediación será muy importante para evitar ciertas barreras.

Es necesario reivindicar en primer lugar la labor de los padres y madres de acogida (los llamados *guardadores*) que acogen a niños y niñas desamparados tutelados por las administraciones públicas, y lo hacen de manera incondicional y con escaso reconocimiento, realizando un desempeño vital para las vidas de los menores y su correcto desarrollo y para la sociedad en general. Les aportan el amor y estabilidad familiar que, desgraciadamente, no han podido obtener de su parte biológica por diferentes motivos. Todo el proceso de acogida es un mar de dudas e incertidumbres, de secretos e intranquilidades, inseguridades y escasa comprensión y empatía que se alarga, normalmente, durante muchos años, y que llevan consigo todos los protagonistas de esta medida de protección, y que simplemente deben asumir.

Los beneficios más importantes en el caso de las familias de acogida/adoptivas serían los siguientes:

- Mayor información de los orígenes del menor. La información que reciben las familias de acogida/adoptivas respecto a los orígenes del menor, que podrían incorporarse a su vida diaria, así como a su historia genética y médica y de la situación que dio pie a la acogida son muy escasas. Así mismo, se desvanecerán muchas de las dudas existentes que se extienden durante años, se normalizaría la situación.
- Reducción de la burocracia. Las gestiones administrativas para realizar un simple trámite se complican de manera exponencial perjudicando sus intereses y, por supuesto, los del menor acogido, debido a que únicamente son los *guardadores* de los menores, sin ningún vínculo jurídico que les una.
- Un mayor entendimiento y normalización de la situación, experimentando sentimientos más positivos sobre la familia biológica, así como una mayor tranquilidad y equilibrio a las partes que repercute directamente en los menores, hecho que no ocurría con la acogida permanente.
- Mayor solidificación y acercamiento de la relación paterno-filial entre padres adoptantes y los menores adoptados, debido a que en numerosas acogidas

existen diferentes problemas de vinculación del menor hacia ellos, posiblemente a causa del desequilibrio y desconcierto que les crea esta situación alargada en el tiempo.

No son pocos los casos que, a pesar del amor incondicional que procesan los padres acogedores a los menores acogidos, no se consigue el vínculo que tanto necesitan sobre todo los menores, con los problemas psicológicos, emocionales, inseguridades, afectivos y sociales que conlleva esta situación, por lo que la aplicación de la adopción abierta beneficiaría a ambas partes en este sentido. Esa apertura es muy importante para el desarrollo psicológico del menor, ya que significa un mayor acercamiento emocional en los dos sentidos, tanto con los padres biológicos como con la familia acogedora/adoptiva.

La aplicación efectiva de la adopción abierta también es beneficiosa para el propio Sistema de Protección. En la actualidad existe un alto número de niños, niñas y adolescentes residentes en centros tutelados por las instituciones públicas, muchos de ellos y sus trabajadores en estado de sobresaturación y al límite de sus recursos.

En este sentido e incumpliendo la Ley³⁰⁹, tanto por la edad de los residentes como por el tiempo de permanencia en dichos centros, todavía existe un número elevado de menores de 6 años en centros residenciales (bien es sabido que a partir de esa edad ya es arduo complicado que lleguen a ser acogidos por una familia acogedora), por lo que la adopción abierta facilitaría la salida de parte de estos niños de los centros y les daría una oportunidad que posiblemente no les llegara de otra manera³¹⁰, reduciendo el número de menores residentes en centros así como la presión actual del sistema y sus trabajadores.

³⁰⁹ En referencia a la edad y mantenimiento de los menores de 6 años en centros residenciales, en el Capítulo III, Art. 21.3 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia se indica lo siguiente: *Con el fin de favorecer que la vida del menor se desarrolle en un entorno familiar, prevalecerá la medida de acogimiento familiar sobre la de acogimiento residencial para cualquier menor, especialmente para menores de seis años. No se acordará el acogimiento residencial para menores de tres años salvo en supuestos de imposibilidad, debidamente acreditada, de adoptar en ese momento la medida de acogimiento familiar o cuando esta medida no convenga al interés superior del menor. Esta limitación para acordar el acogimiento residencial se aplicará también a los menores de seis años en el plazo más breve posible. En todo caso, y con carácter general, el acogimiento residencial de estos menores no tendrá una duración superior a tres meses.*

³¹⁰ Según recoge el Boletín número 24 de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia y la adolescencia, a 31 de diciembre de 2021, en España existen 1039 niños y niñas menores de 6 años en acogimiento residencial. De ellos, 503 son menores de 3 años y 536 son menores de 6 años. Así mismo, los niños, niñas y adolescentes que causan baja de un centro de protección, el 45,3% lo hicieron porque

Según las estadísticas oficiales de la *Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència* (DGAIA)³¹¹, en este caso correspondientes a Cataluña, en los últimos tiempos continúa aumentando el número de menores residentes en centros de acogida o centros residenciales de acción educativa (CRAE). De esta manera, el internamiento sigue aumentando y la acogida familiar y el número de familias acogedoras sigue estancado en las mismas cifras desde hace años.

Realizando una comparativa interanual entre febrero de 2022 y febrero de 2023, el número y porcentaje de niños, niñas y adolescentes en acogida residencial ha aumentado de 4.196 (el 53,8%) a 4.948 (el 57,5%), mientras que el número y porcentaje de niños, niñas y adolescentes en acogida familiar pasó de 3.579 (45,9%) en 2022 a 3.613 (42,0%) en 2023. Estas estadísticas evidencian el hecho de la necesidad de aumentar el número de familias acogedoras y realizar los cambios legislativos necesarios para revertir estas cifras, y la aplicación efectiva de la adopción abierta podría ser un factor clave para ello.

Partiendo de esta realidad, algunos de los beneficios del Sistema de Protección serían los siguientes:

- La posibilidad de resolver medidas permanentes o abrir las adopciones mediante la adopción abierta, con la debida publicidad y conocimiento de la sociedad, posiblemente también haría aumentar el número de familias determinadas a acoger o adoptar niños tutelados en centros, por lo que también se reduciría el número de menores en centros y se daría cumplimiento a la Ley.
- En el ámbito económico también saldría beneficiado el sistema de protección. Según un estudio de 2017 (ya que los datos actuales no son públicos) de la FEDAIA³¹² el coste real de un menor residente en un centro alcanzaba los 188,97€ al día (69.000€/año/menor), por lo que con la reducción de menores en centros disminuirían sus costes.

cumplieron la mayoría de edad, frente al apenas 11,4% que salió de un centro para ser acogido por una familia. Esto nos indica que hay niños y niñas que pasan toda su infancia y adolescencia en un centro de acogimiento residencial. Acceso al documento:

https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/BOLETIN_Proteccion_ANO_2021_ACCESIBLE.pdf

³¹¹ Acceso a los datos estadísticos mensuales del Sistema de Protección a la Infancia de Cataluña (DGAIA): [https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/infancia_i_adolescencia/dades-del-sistema-de-proteccio-a-la-infancia-de-catalunya/index.html#googtrans\(ca,es\)](https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/infancia_i_adolescencia/dades-del-sistema-de-proteccio-a-la-infancia-de-catalunya/index.html#googtrans(ca,es))

³¹² Estudio realizado en 2017 por la FEDAIA (Federación de Entidades de Atención y Educación a la Infancia y la Adolescencia, que agrupa en Cataluña a gran parte de entidades que trabajan con la infancia, adolescencia, juventud y familias más vulnerables)

- Mediante la redistribución de los gastos aumentaría la posibilidad de contratar profesionales especializados como, por ejemplo, psicoterapeutas, logopedas, psicólogos clínicos, etc, (personal que no es fijo en los centros y que deben contratar utilizando los presupuestos que les son asignados por las administraciones). Hay que tener en cuenta que la mayor parte de los presupuestos se la lleva el salario de los trabajadores de los centros y los costes fijos, por lo que el margen para el resto de necesidades de los menores es escaso, teniendo en cuenta que cada caso es diferente y las necesidades de cada menor son variadas.
- Gracias a la redistribución económica podrían aumentar las medidas de prevención con las familias biológicas, aportando más medios humanos especializados.
- Mejora de las condiciones de las familias acogedoras/adoptivas
- Mejora de las condiciones de los trabajadores y centros
- Aumento de la promoción del acogimiento, en materia de publicidad
- Aumento de los beneficios sociales a las familias acogedoras

Teniendo en cuenta lo anterior, los beneficios de la aplicación de la adopción abierta para los principales actores de esta medida de protección, aunque no esté exenta de dificultades, superan las problemáticas y barreras existentes. A colación de esto último, a continuación, se exponen algunos de los retos más importantes para su correcta aplicación.

5.4 Principales retos para su correcta aplicación

Tal y como se indica en el art. 39 de la Constitución Española, es obligación de los poderes públicos asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, en especial de los menores de edad, tal y como emanan los acuerdos internacionales relativos a los derechos de la infancia y la adolescencia.

En los párrafos anteriores se ha realizado una introducción respecto a la figura de la adopción abierta en el sistema de protección, situándolo en el contexto del propio sistema y más específicamente en el de las acogidas permanentes, para pasar a enumerar algunos de los beneficios más importantes de su aplicación

para los actores de esta medida de protección. A continuación, se comentan algunos de los retos más importantes a tener en cuenta para aplicar la adopción abierta en casos de acogidas permanentes de larga duración y sin visos de recuperación.

En cuanto a los retos a nivel reglamentario, y transcurridos ya bastantes años desde la entrada en vigor de las leyes que modificaban el sistema de protección la cuestión que debemos plantearnos es el grado de implantación de la adopción abierta en las CCAA, que son quienes disponen de las competencias en esta materia transferidas por el Estado, si bien es cierto que ya se realizaban algunas adopciones abiertas *de facto*, pero sin disponer un reglamento o protocolo para su correcta implementación.

La falta de recursos y de un protocolo o reglamento para la correcta implementación de la adopción abierta es una de las dificultades más importantes y uno de los motivos por el cual no se está aplicando esta medida o se aplica en contadas ocasiones.

En el marco del trabajo de campo realizado, una de las conclusiones obtenidas tras entrevistar a trabajadores del sistema de protección catalán y andaluz así como a algunos de sus dirigentes (en el caso de Cataluña) es la falta de información respecto a esta figura y, sobre todo, el desconocimiento relativo a cómo implantarla.

Así pues, sería más que recomendable la instauración de una reglamentación detallada que indicara cómo implementar la adopción abierta, y en qué casos. La creación de esta reglamentación o protocolos para su implementación debería ser creado bajo la colaboración de las diferentes CCAA, posiblemente con el liderazgo de las que disponen de más experiencia y avances en este sentido, con el objetivo de obtener criterios unificados y así evitar las diferenciaciones dependiendo del territorio en el que la adopción deba declararse. Ciertamente, no tiene mucho sentido disponer de leyes estatales innovadoras que regulan en materia de la protección a la infancia y adolescencia, pero que a la hora de implementar dichas legislaciones cada territorio las implemente (o no) bajo sus propias interpretaciones y criterios.

Este protocolo o reglamento debería incluir, entre otros aspectos:

- la descripción de los beneficios y riesgos de la implementación de la adopción abierta
- la preparación o mediación para la prevención de posibles riesgos
- información sobre la idoneidad o perfiles idóneos para la adopción abierta
- las actuaciones o acciones a llevar a cabo con los diferentes actores que intervienen en el proceso de adopción abierta con el menor, con la familia biológica y la familia adoptiva
- informar de las actuaciones de los equipos profesionales, vitales para llevar a buen puerto todo este proceso
- finalmente, informar de los procedimientos a seguir para su constitución, así como clarificar los actos administrativos a seguir por las instituciones con el fin de realizar la propuesta de adopción abierta en casos de acogidas permanentes de larga duración, así como del protocolo a seguir en casos de modificación, suspensión o supresión del régimen de visitas y comunicaciones.

Respecto a los criterios de aplicación e idoneidad, ciertamente se intuye complicado determinar un criterio de idoneidad consensuado, ya que se trata de una opción que debe considerarse caso a caso, por el interés del niño o niña.

Dicho esto, es muy importante que, en la declaración de idoneidad³¹³, tanto de los futuras familias adoptivas como de los futuras familias acogedoras, se hiciera constar expresamente si aceptarían una medida como la adopción abierta o sea, si permitirían que hubiera comunicaciones entre el menor y su familia de origen: hermanos o hermanas, padres biológicos, abuelos o abuelas, etc, siempre con el estudio previo de cada caso.

En este sentido, tanto en sus formularios de inscripción como futuras familias acogedoras o adoptivas como en los estudios de valoración psicosociales

³¹³ Respecto a la idoneidad, véase el art. 176.3 CC: *Se entiende por idoneidad la capacidad, aptitud y motivación adecuadas para ejercer la responsabilidad parental, atendiendo a las necesidades de los menores a adoptar, y para asumir las peculiaridades, consecuencias y responsabilidades que conlleva la adopción. La declaración de idoneidad por la Entidad Pública requerirá una valoración psicosocial sobre la situación personal, familiar, relacional y social de los adoptantes, así como su capacidad para establecer vínculos estables y seguros, sus habilidades educativas y su aptitud para atender a un menor en función de sus singulares circunstancias. Dicha declaración de idoneidad se formalizará mediante la correspondiente resolución. No podrán ser declarados idóneos para la adopción quienes se encuentren privados de la patria potestad o tengan suspendido su ejercicio, ni quienes tengan confiada la guarda de su hijo a la Entidad Pública. Las personas que se ofrezcan para la adopción deberán asistir a las sesiones informativas y de preparación organizadas por la Entidad Pública o por Entidad colaboradora autorizada.*

realizados por los profesionales de las instituciones, se deberá tener en cuenta esta nueva modalidad de adopción.

Por este motivo es necesario la creación de un registro de familias que aceptaran o solicitaran esta medida de protección, que ayudaría a disponer de más familias y, consecuentemente, la reducción de menores residentes en centros de acogida, aumentando las posibilidades de salir de estos centros y poder desarrollarse en un ambiente familiar equilibrado, hecho que posiblemente no ocurriera de no aplicarse esta medida de protección. Según la información recopilada, la mayor parte de CCAA no han creado este registro ni se habían planteado su creación.

Respecto a los criterios de aplicación deben basarse siempre en el ISM. Es obvio que esta modalidad de adopción posiblemente no sea la adecuada en todos los casos, pero tal y como indican diferentes estudios, lo está es todo en casos donde tras unos años de acogimiento no es conveniente para su interés el retorno con sus padres biológicos o, simplemente, no existe visos de recuperación.

En el marco de este apartado se debe incidir, tal y como se ha justificado anteriormente, en la necesidad de realizar una valoración inicial muy exhaustiva y técnica de la parte biológica y su capacidad o no de recuperación, para posteriormente añadir expresamente ese tiempo de recuperación en la resolución de acogida permanente. Pasado ese tiempo, los acogedores se convertirían en adoptantes y la misma relación que les unía a todos durante el acogimiento será ahora la que presida la adopción abierta, pero con la adquisición plena de derechos por parte de los niños o niñas ya adoptados.

Uno de los retos o factores más importantes para la correcta implantación de la adopción abierta, tanto en acogidas permanentes de larga duración como en otras circunstancias que así lo aconsejen es el cambio de mentalidad colectiva/social que posiblemente todavía no esté preparada para hablar, aceptar y convivir con esta medida de protección, así como el propio desconocimiento de la medida en sí misma.

Así pues, es necesario dotar de una formación adecuada por parte de las instituciones, tanto a los trabajadores del sistema de protección como a las

familias biológicas y adoptantes y al propio menor. Debido a que la propuesta de adopción abierta debe surgir en primera instancia de los profesionales, éstos deben estar bien formados en esta materia, creer en este recurso y cambiar la mentalidad basada en la adopción tradicional o cerrada. El acompañamiento, mediación y seguimiento de las familias es primordial para conseguir el éxito de esta medida de protección. Además, esta formación es todavía más necesaria para dar respuesta a la gran variedad de casos que pueden encontrar estos profesionales. Posiblemente, muchas familias biológicas permitirían la adopción en el caso que ésta fuera abierta, ya que no desean perder el contacto con sus hijos. Así pues, la formación en este caso está todavía más justificada, ya que probablemente permitiría a muchos menores abandonar los centros de acogida y poder vivir en familias de acogida o adoptivas.

En este mismo orden de ideas, son pocas las instituciones encargadas de la gestión de las acogidas y adopciones que han adaptado sus charlas, webs y resto de materiales informativos a esta nueva modalidad. En las entrevistas a familias acogedoras y adoptantes en el marco de la investigación realizada ninguna de ellas conocía esta modalidad de adopción ni habían sido informados de su existencia, por lo que éste es un hecho en el que se debería incidir.

Respecto a los recursos, otra de las causas del escaso número de adopciones abiertas en nuestro país es la falta de recursos humanos y materiales que dispone el Sistema de Protección y sus instituciones.

Tal y como se ha comentado anteriormente, si bien es cierto que en los últimos años la inversión de las CCAA en materia de protección a la infancia y adolescencia ha aumentado, no tiene ningún sentido implementar medidas de protección innovadoras y claramente beneficiosas para la infancia y adolescencia sin dotar al sistema en su conjunto de los recursos económicos necesarios, ya que la propia Ley Orgánica 8/2015 de 22 de julio, en su D.A. 5ª, indica que *las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento de gasto público*. Así pues, este es otro de los retos a afrontar para poder implementar ésta y el resto de novedades de las modificaciones legislativas de 2015.

La formación junto con la mediación y el seguimiento anterior y posterior adquieren una gran importancia para lograr la implantación efectiva y dotar de garantías a la adopción abierta en casos de acogidas permanentes, entre otros.

Los técnicos profesionales, formados en mediación familiar, deben estar presentes y tener un papel primordial en todo el proceso de acogida y adopción, sea ésta abierta o cerrada³¹⁴. Éstos pueden hacer comprender y entender a todas las partes el significado de la adopción abierta, sin confusiones o malos entendidos, y su posterior aceptación.

Respecto a la mediación familiar para llevarla a cabo de manera correcta es necesaria:

- la correcta planificación de los contactos
- conocer cómo se van a relacionar entre sí
- generar el espacio adecuado para cada una de las partes
- aunar expectativas y generar puestas en común y condiciones previas que contribuirán a un normal desarrollo de una adopción abierta
- conseguir que las relaciones sean de colaboración y cooperación, anteponiendo siempre el ISM y convirtiéndose en una alternativa a procedimientos judiciales.
- necesidad de un seguimiento y apoyo continuo debido a que pueden existir situaciones cambiantes, nuevos sentimientos o emociones que de bien seguro supondrán un reto para los mediadores. Esta formación y apoyo continuo, según los expertos en la materia, facilita el éxito de la adopción abierta debido a que los protagonistas han podido controlar y negociar los contactos y relaciones entre sí.
- tener en cuenta las posibles rivalidades, resistencias o conflictos de interés entre las partes, sobre todo en los padres biológicos y adoptantes, y solventar estas dificultades del proceso de integración en la familia adoptiva, y evaluar las situaciones que se desarrollen entre las partes en los puntos de encuentro. El

³¹⁴ En este sentido se manifestó D. Pere Amorós Martí, Catedrático de Pedagogía de la Universidad de Barcelona, durante su comparecencia ante la Comisión Especial del Senado, donde indicó *que introducir a los técnicos dentro de estos elementos del acogimiento familiar, junto con el triángulo fundamental de familia de acogida, familia de origen y personas de acogida, es un aspecto importantísimo* (vid. BOCG. Senado IX Legislatura. Boletín General. Serie I. núm. 545 de 17 de noviembre de 2010) pág. 18.
<https://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/ds/CS0220.PDF>

resultado de estas evaluaciones debe emitir un pronunciamiento favorable de los profesionales en pro del ISM.

- la preparación de las partes por el equipo de mediadores: la valoración del menor para los contactos, la valoración de la familia de origen para seguir manteniendo dichos contactos, la aceptación de la persona menor si tiene menos de 12 años (informando al menor de la posibilidad de ser adoptado y a la vez poder seguir manteniendo contactos con sus familiares biológicos), o del consentimiento para la adopción abierta si es mayor de 12 años, así como la propuesta de acuerdo de relaciones familiares.

Así pues, para dotar de las garantías necesarias y disponer de una regulación en este aspecto, se debería ordenar reglamentariamente las actuaciones en materia de mediación familiar, así como las condiciones, procedimientos y metodologías aplicadas.

En conclusión, la intervención más adecuada en la adopción abierta es la mediación familiar, realizada por trabajadores cualificados en esta materia, que trabajarán con respeto y neutralidad y anteponiendo siempre los intereses de los menores adoptados.

5.5.Conclusiones

Este apartado se ha centrado en la aplicación de una de las medidas estrella en materia de protección: la adopción abierta en los casos de acogidas permanentes, que permite la comunicación (acordada en modo y tiempo) entre el menor adoptado y la familia biológica.

Esta reforma supone el reconocimiento del derecho de los menores adoptados a conocer sus orígenes y la obligación de las instituciones a facilitarlos (art. 188.6 del Código Civil), la normalización y estabilidad de la situación de acogimientos cronificados en el tiempo, el respeto y derecho a la información de todos los actores de esta figura de protección, así como un mayor entendimiento y comprensión de las partes, entre otros.

La aplicación de la adopción abierta en nuestro país, analizados los datos existentes, art.s científicos, ponencias de expertos, así como la investigación

realizada, es bastante escasa por diferentes motivos: falta de formación –sobre todo, y más importante, de los propios integrantes del sistema de protección, falta de información, de recursos, de publicidad, etc, hecho que contrasta con la casi unanimidad respecto al acierto en la introducción de esta medida y los beneficios que se obtienen de su aplicación.

Ya centrados en la aplicación de la adopción abierta en casos de acogidas permanentes de larga duración, la opinión de los expertos y la literatura sigue siendo la misma: se trata una figura de protección ideal para estos casos, no exenta de dificultades y barreras, en la que se debe realizar una exhaustiva valoración inicial de la capacidad de recuperación de la parte biológica y en caso de declararse recuperable, temporalizar dicha acogida en la propia resolución.

Se ha demostrado que los beneficios de la adopción abierta en el ISM supera con creces cualquiera de las problemáticas, y los amplios beneficios que obtienen todos los participantes de este proceso. También se ha demostrado que el hecho de no temporalizar la acogida permanente y alargar durante años la acogida permanente afecta directamente al ISM, éste que las Leyes de Protección del Menor indican que es el principio rector de cualquier decisión, pero que en la práctica se ve solapado por otros intereses.

Así pues, las conclusiones son claras: el hecho de pasar tantos años en una familia de acogida, consiguiendo el equilibrio físico y psíquico y vínculos necesarios para su completo desarrollo y de manera totalmente integrada en su entorno familiar de acogida desaconseja el retorno a la familia de origen, priorizando siempre el interés del menor ante cualquier decisión, puesto que un hipotético retorno comportaría más riesgos que beneficios para el niño o niña³¹⁵. Así pues, cobra más sentido todavía la aplicación de la adopción abierta en casos de acogidas permanentes.

Y para finalizar, las buenas prácticas de las administraciones públicas deberían servir para mejorar el resto de sistemas de protección de nuestro territorio. En este sentido, la Generalitat Valenciana, en la Ley 26/2018, de 21 de diciembre,

³¹⁵ En este sentido se define la STS 147/2022, 23 de febrero de 2022. Tras citar la doctrina de la sala sobre el principio del interés del menor como guía a la que se supedita la reinserción del menor en su propia familia, concluye que en el caso el recurso debe ser desestimado dado el buen acoplamiento de la menor en su familia de acogida y la plena garantía de que esa situación es la que debe mantenerse por el interés superior del menor. ROJ: STS 695/2022 - ECLI:ES:TS: 2022:695

de derechos y garantías de la Infancia y la adolescencia (de la que ya se ha hablado en apartados anteriores) prioriza la estabilidad de medidas, y en su art. 151.3 indica lo siguiente:

En estos casos, si la adopción es alguna de las que requieren apoyo específico de acuerdo con el art. 148.2 de esta ley y se propone con la familia que está acogiendo a la persona protegida, esta tendrá derecho a percibir, desde el momento en que se ceda la guarda con fines de adopción y hasta la mayoría de edad de la persona adoptada, una prestación económica equivalente a la que habría recibido, por aplicación de lo dispuesto en el art. 132 de esta ley, de continuar el acogimiento.

Por consiguiente, la legislación valenciana prevee priorizar la adopción a las propias familias acogedoras en pro del ISM, y al mismo tiempo que dicha familia continúe recibiendo la prestación económica que ya recibía como acogedores. De esta manera, se continúa recibiendo un apoyo económico por parte de la administración, y realizando una buena práctica que, junto con otras facilitadas en apartados anteriores, podrían servir de aliciente para aumentar el número de familias acogedoras y, por defecto, la desinstitucionalización de niños y niñas de los centros residenciales.

La utilización efectiva y con garantías de esta medida de protección beneficiaría a buena parte de los miles de menores que se encuentran atascados en centros de acogida, que podrían ser adoptados en modalidad abierta, si así se decidiera por su interés, teniendo en cuenta el perfil e interés del niño o niña, y encontrar por fin la estabilidad emocional y afectiva que necesitan.

Ni que tan solo fuera un solo niño, niña o adolescente el que, gracias a esta medida, encontrara una familia ya deberíamos estar satisfechos, porque nunca es demasiado tarde para tener una infancia feliz.

Conclusiones

El estudio analítico de las entrevistas y cuestionarios apoyado por el desarrollo documental del marco teórico y análisis de datos, a partir del método mixto (cualitativo y cuantitativo), arrojan una serie de conclusiones en la investigación.

Las conclusiones siguientes se perfilan desde el encuentro entre el corpus generado en el estudio de campo y los objetivos propuestos en la investigación como marco de referencia para alcanzar la demostración de las hipótesis planteadas.

En primer lugar, se han aportado diferentes propuestas de mejora tras el planteamiento de una muestra de carencias del Sistema de Protección Catalán (OP), que pueden llegar a extrapolarse a otras CCAA. En este caso y por motivos estructurales y de comprensión lectora se ha dividido la información respecto a los destinatarios de cada propuesta, aunque la realidad es que el objetivo principal es que los destinatarios prioritarios de todas las mejoras aportadas sean los propios niños, niñas y adolescentes del Sistema de Protección.

Esta Tesis ha demostrado que el ISM continúa sin ser el principio rector de todas las decisiones del Sistema de Protección (H1). Según lo argumentado en el desarrollo de la investigación, se dan muchas circunstancias en las que se priorizan otros intereses por delante de los intereses de los niños y niñas. A lo largo del trabajo se ha incidido en proclamar la necesidad de priorizar el interés del menor de manera transversal en nuestra sociedad, aplicando la perspectiva de la infancia en todos los ámbitos.

Al identificar diferentes modelos de derecho comparado de otros países (O2) así como buenas prácticas en el ámbito nacional e internacional, se ha tomado conciencia de cómo han resuelto diferentes casuísticas que se presentan en los sistemas de protección a la infancia, hecho que ha permitido evidenciar la necesidad de implementar y gestionar de manera más efectiva el Sistema de Protección, plantear propuestas de mejora así como los beneficios de la correcta implantación de la adopción abierta y la temporalización de las acogidas permanentes entre otras recomendaciones.

En este mismo orden de ideas, con el estudio comparativo de las estadísticas de diferentes fuentes oficiales referentes al Sistema de Protección (O3) se ha conseguido contextualizar la situación del propio Sistema y conocer algunos de sus puntos débiles, incluso conocer allí donde también se está incumpliendo la Ley y los derechos de la infancia.

Uno de ellos y muy importante, la necesidad de ampliar el número de familias acogedoras ajenas (H2), vitales para la regeneración del Sistema de Protección y la desinstitucionalización de la infancia. Los datos económicos también han permitido constatar el aumento de recursos económicos en los últimos años (H3) pero, del mismo modo, también demuestran que es necesario continuar aumentándolos y redirigir las inversiones para optimizar los recursos aportados y que se inyecten allí donde es más necesario.

De la misma manera, la aplicación de los diferentes métodos seleccionados (dirigido a agentes implicados sobre todo el proceso de acogida, O4) ha permitido situar la investigación en un contexto personal (conocer sus necesidades, aspiraciones, expectativas de futuro (O5), donde claramente han salido a relucir puntos débiles del Sistema a los que se ha dado respuesta en el Capítulo II.

Finalmente, la investigación realizada, así como las propuestas de mejora aportadas, evidencian la necesidad de un cambio en nuestra sociedad, se necesita incorporar la perspectiva de la infancia de manera transversal (H5) para hacer de ésta una sociedad mejor, la presente y la futura, ya que los niños y niñas de ahora son el futuro de la sociedad, y es nuestro deber ayudarles a conseguir alcanzar una vida plena y equilibrada en todos los sentidos.

Respecto a las limitaciones del estudio, el presente trabajo se inscribe en el ámbito de las investigaciones mixtas (cuantitativas y cualitativas), y se ha tratado de potenciar las oportunidades que propone este tipo de metodología.

Además, la elección de la muestra ha tratado de ser representativa y plural para poder afirmar que se recoge la postura respecto al objeto de estudio, dicho lo cual, las dificultades y barreras encontradas por parte de la Administración para poder contactar con las ICIF y acceder a sus profesionales (por ser entidades acreditadas oficialmente y por tanto bajo el paraguas de la Generalitat de Cataluña), por lo que se optó por ampliar la muestra a otras CCAA.

Por otro lado, el alcance de las entrevistas y cuestionarios realizados ha abarcado gran parte de los profesionales que intervienen en el proceso de la acogida, pero no se creyó necesario entrevistar a niños y niñas acogidos o en centros residenciales puesto que el objetivo principal de la investigación era la

mejora de la gestión del Sistema de Protección, y finalmente en todas las propuestas de mejora que se iban a aportar los beneficiarios finales siempre acabarían siendo los propios niños y niñas de manera directa o indirecta.

Por otro lado, este estudio pretende ser una herramienta para la detección de necesidades del Sistema de Protección, en especial de la acogida en la infancia y la adolescencia, pero el abanico de líneas de investigación futura es amplio, y sería interesante continuar analizando el Sistema y aportar nuevas propuestas para continuar mejorándolo y acabar con la insitucionalización de niños y niñas en centros residenciales.

Por parte de este investigador, se dará continuidad a esta investigación ya que a lo largo de la Tesis Doctoral han surgido nuevas cuestiones y planteamientos que se alejaban o dispersaban los temas que se estaban tratando y que no han sido tratados o lo han sido de manera superficial, por lo que podrán constituir nuevas líneas de investigación.

Finalmente, como aportación a la sociedad, se puede afirmar que el trabajo de investigación ya ha supuesto injerencia e impacto en la política pública y social.

Tras a la investigación realizada respecto a los gastos en materia de educación en las acogidas familiares, el investigador comenzó una rueda de contactos bilateral tanto con el ámbito municipal (en el Ayuntamiento donde resido actualmente) como con el Síndic de Greuges (a nivel autonómico) para plantear lo que se recoge en el apartado 3.2 del Capítulo II.

Como resultado de las reuniones y negociaciones mantenidas con ambas instituciones se consiguió, por un lado, que el Ayuntamiento modificara las Bases Reguladoras para la concesión de ayudas escolares para niños, niñas y adolescentes en acogida familiar (extensa o ajena, en modalidad simple, temporal o permanente, y sin tener en cuenta los baremos económicos familiares –tal y como sí ocurre en la concesión de becas-comedor otorgadas por el *Consell Comarcal y Consorci d'Educació*).

Esta modificación normativa permite a estas familias disponer de las siguientes ayudas directas (sin tener en cuenta sus ingresos por unidad familiar):

- Comedor municipal: en casos de niños o niñas que se encuentren en acogida en familia extensa o familia ajena a través de resolución de la DGAIA o el ICAA, accederán automáticamente a un 50% del importe de la ayuda sin cumplir el requisito de estar dentro del baremo económico (que, para el curso 2023-2024, suponen un ahorro de más de 600€ anuales por niño o niña para estas familias).
- Material escolar: en casos de niños o niñas que se encuentren en acogida en familia extensa o familia ajena a través de resolución de la DGAIA o el ICAA, accederán automáticamente a un 50% del importe de la ayuda sin cumplir el requisito de estar dentro del baremo económico (que, para el curso 2023-2024, suponen un ahorro de 40€ anuales por niño o niña para estas familias).
- Guardería: escolarización y comedor: en casos de niños o niñas que se encuentren en acogida en familia extensa o familia ajena a través de resolución de la DGAIA o el ICAA, accederán automáticamente a un 50% del importe de la ayuda sin cumplir el requisito de estar dentro del baremo económico (que, para el curso 2023-2024, suponen un ahorro de más de 100€ mensuales por niño o niña para estas familias).
- Además, respecto a los casales de verano, los niños y niñas que se encuentren en acogida en familia extensa o familia ajena a través de resolución de la DGAIA o ICAA podrán acceder a una ayuda por casal de verano del 100% del coste de 9:00 a 13:00 h. para 2 semanas. Así mismo los niños acogidos durante el verano en nuestro municipio provenientes de países en situaciones de conflicto o refugiados (Niños Saharauis, ucranianos...), todos ellos sin necesidad de cumplir el requisito de no superar el baremo económico.

Por otro lado y respecto las conversaciones mantenidas con el Síndic de Greuges, tras aceptar el escrito de reclamación donde se expone lo planteado

en esta investigación, la Institución emitió un requerimiento al Departamento de Derechos Sociales y al Departamento de Educación, que en la actualidad se encuentran negociando la manera de cuadrar presupuestariamente (para el curso 2024-2025) la gratuidad completa de las becas-comedor para todas las familias acogedoras, así como el resto de gastos escolares, sin tener en cuenta el baremo económico de las familias acogedoras.

De llegar a buen puerto las negociaciones, esta gratuidad alcanzaría a beneficiar a los casi 4.000 niños, niñas y adolescentes que se encuentran en acogida familiar (en concreto, 3.685 niños y niñas, según los datos de la DGAIA de octubre de 2023).

Se espera que, tras lo conseguido en materia de costes escolares, se pueda dar continuidad al aumento del número de propuestas de mejoras implantadas que contribuyan a una mejora del bienestar de los niños, niñas y adolescentes y sus familias acogedoras, y para que del mismo modo estas medidas sirvan también para aumentar su número y se consiga una drástica reducción de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes.

Bibliografía / Legislación / Jurisprudencia

BIBLIOGRAFÍA:

Abad, E. (2015). El acogimiento familiar, notas sobre el art. 173 bis del código civil. *Quaderns de polítiques familiars*, 1(1), 1-8. Recuperado el 15 de mayo de 2021 de

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7734263&orden=0&info=link>

Abad, E. (2018). El acogimiento residencial de menores. *Revista de l'Institut d'Estudis Superiors de la Família. Quaderns de polítiques familiars*, 1(4), 1-7. Recuperado el 25 de marzo de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7734276&orden=0&info=link>

Abad, E. (2021). Revisión del acogimiento a la luz de las modificaciones legislativas en materia de protección del interés superior del menor en España. *Revista De Derecho Privado (0123-4366)*, (40), 173-200. Recuperado el 25 de marzo de 2022 de

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=147386416&lang=es&site=eds-live&scope=site>

Alcaide, O. (2023). La adopción abierta en la acogida permanente: Un cambio de paradigma en favor del interés superior del menor. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, N°. 29, 1-24. Recuperado el 25 de septiembre de 2023 de <https://ojs.ual.es/ojs/index.php/RIDJ/article/view/9166>

Allueva, A. (2011). Situaciones de riesgo y desamparo en la protección de menores. A propósito de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia. *InDret. Revista para el Análisis Del Derecho*, 1(1), 1-25. Recuperado el 19 de junio de 2022 de https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/854_es.pdf

Alto Comisionado para la pobreza infantil. (2023). *El coste de la pobreza infantil en España*. Recuperado el 15 de septiembre de 2023 de https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/AF%20Pobreza%20Infantil%20Resumen%20Ejecutivo%20v5_low.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas. (2010). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. Recuperado el 30 de marzo de 2022 de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064>

Bainham, A. (1998). *Children: The Modern Law*. Bristol. Family Law, 57. Recuperado el 30 de marzo de 2022 de <https://archive.org/details/childrenmodernla02edbain/page/n5/mode/2up>

Balsells, M. A, et. al. (2019). El apoyo social durante el acogimiento: su relevancia para el bienestar de los niños y las niñas en situación de protección. *Sociedad e Infancias*, 115-132. Recuperado 25 de marzo de 2022 de <https://doi.org/10.5209/soci.63403>

Barreto, R. (2015). Capacidad jurídica: un Nuevo Paradigma desde la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las Personas con Discapacidad. American University. *International Law Review*, num. 2 (3), 2015, 178- 209. Recuperado el 14 de febrero de 2022 de <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1840&context=auilr>

Baviera, I. (2016). Evolución de los modelos de protección de la dependencia. *Revista de l'Institut d'Estudis Superiors de la Família. Quaderns de polítiques familiars*, 1(2), 1-5. Recuperado el 14 de febrero de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7734269&orden=0&info=link>

Benavente, P. (2011). Riesgo, desamparo y acogimiento de menores. Actuación de la Administración e intereses en juego. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 15-62. Recuperado el 25 de junio de 2023 de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/662981/AFDUAM_15_1.pdf?sequence=1

Bertran, E., & Trenado, R. M. (2020). Difusió i coneixement de l'acolliment familiar. *Quaderns de polítiques familiars, SECCIÓ MONOGRÁFICA(6)*, 17. Recuperado el 14 de junio de 2022 del Repositorio Digital de la Biblioteca CEU.

Bruñol, M. (2007). UNICEF. Justicia y Derechos del Niño. El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. *Justicia Y Derechos Del Niño*, 1(9), 125-142. Recuperado el 22 de noviembre de 2022 de https://www.unicef.cl/archivos_documento/236/justicia%20_y_derechos_9.pdf

Carta Europea de los Derechos del Niño, de 21 de septiembre de 1992, Resolución A3-0172/92U.S.C. (1992). Recuperado el 14 de junio de 2022 de <https://www.parlament.cat/document/intrade/187135>

Cartas, N. (2019). La huella de la adopción: una revisión de las dificultades en la construcción del vínculo e identidad. Universidad Pontificia De Comillas. Recuperado el 30 de marzo de 2022 de <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/31859/TFG-CARTAS%20VERDUGO%2c%20NIEVES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Casares, A. M. (2023). La audiencia del niño, niña y adolescente. Cuadernos De Familia. Boletín Jurídico De Infancia, Familia Y Capacidad De La Asociación Judicial Francisco De Vitoria. Recuperado el 24 de junio de 2023 de <https://www.ajfv.es/wp-content/uploads/2023/05/Cuadernos-de-Familia-Mayo-2023.pdf>

Casares, J. (1977). In Gustavo Gili (Ed.), *Diccionario ideológico de la lengua española: desde la idea a la palabra* (1ª ed.). Madrid: Gustavo Gili. Recuperado el 25 de marzo de 2023 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extlib?codigo=299255>

Castán, J. M. (1960). *La Patria Potestad*. Editorial Revista De Derecho Privado. Recuperado el 19 de abril de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8769732>

Cobrerros, E. (2014). Violación del plazo razonable en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: su compensación y dos consecuencias importantes. *Revista Vasca De Administración Pública*, (99-100), 921-ss. Recuperado el 25 de noviembre de 2022 de <https://apps.euskadi.eus/t59auUdaWar/R2/verArticulo?numejem=100&tipo=R&seccion=38&correlativo=1&contenido=39&locale=es>

Crea, T. M. y Barth, R. P. (2009). Patterns and predictors of adoption openness and contact: 14 years postadoption. *Family Relations*, 607-620. Recuperado el 28 de diciembre de 2022 de https://www.jstor.org/stable/pdf/40405717.pdf?refreqid=fastlydefault%3A557cd7f57d9ad6b78a9cbc5386039d77&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

Cruz Roja. (2022). Boletín sobre vulnerabilidad social. Recuperado el 23 de julio de 2023 de

https://www2.cruzroja.es/documents/5640665/13549052/Boletin_Acogimiento_Familiar_23_interactivo.pdf/950cba8f-ac8e-cb90-9a51-c56eb75c2d8e?t=1683789896154

Datos del sistema de protección a la infancia de Cataluña. Informes estadísticos mensuales. Recuperado el 15 de junio de 2021 de

https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/infancia_i_adolescencia/dades-del-sistema-de-proteccio-a-la-infancia-de-Cataluña/

De Palma, A. (2011). El derecho de los menores a recibir protección: El papel de la familia y de las administraciones Públicas. La actuación de las administraciones Públicas en situaciones de riesgo, dificultad Social y desamparo de los menores. Repositorio de la Universidad Autónoma de Madrid; pp. 191-192. Recuperado el 2 de junio de 2022 de

https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/662986/AFDUAM_15_7.pdf?sequence=1;

Defensor del Pueblo (2020). Informe Anual. Recuperado el 4 de mayo de 2022 de

https://www.defensordelpueblo.es/wpcontent/uploads/2020/05/I_Informe_gestion_2019.pdf

Defensor del Pueblo. Derechos de los niños y adolescentes. Recuperado el 4 de mayo de 2022 de <https://www.defensordelpueblo.es/infancia>

Delgado, J. (2020). Hacia una efectiva protección de la infancia y la adolescencia en el sistema de Justicia. *La Ley Derecho De Familia: Revista Jurídica Sobre Familia Y Menores*, 1(27), 2-3. Recuperado de marzo de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7621218>

Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. Memoria 2020. Recuperado el 15 de abril de 2022 de <https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/07memories/2020/Memoria-DTSF-2020.pdf>

Díaz-Argüello, A. (2022). Una mirada a las parentalidades en el marco de la intervención social de Cruz Roja Española: el enfoque de parentalidad social aplicado al acogimiento familiar. 82. Recuperado el 23 de junio de 2023 de <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=8104&tipo=documento>

Díez, S. (2018). La aplicación de la adopción abierta en España. Una visión en Cifras. *Revista De Derecho UNED*, Núm. 22,166. Recuperado de marzo de 2022 de <https://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/22276/18206>

Encuesta de Condiciones de Vida. Instituto de Estadística de Cataluña (Idescat). (2022). Recuperado el 15 de abril de 2023 de <https://www.idescat.cat/novetats/?id=4542&lang=es>

Espina, L. R. y Sánchez-Girón, J. L. (2017). Novedades de Derecho canónico y Derecho eclesiástico del Estado: A un año de la reforma del proceso matrimonial. *Actas de las XXXVII Jornadas de Actualidad Canónica*, organizadas por la Asociación Española de Canonistas y celebradas en Madrid, los días 19 al 21 de abril de 2017 (1st ed.). Dykinson, S.L. Recuperado el 19 de junio de 2022 de <https://doi.org/10.2307/j.ctt1zgwkbq>

Esteve, A. (2017). Las fases de adaptación al acogimiento familiar. Recuperado el 14 de enero de 2023 de

https://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/78208/forum_2007_4.pdf?sequence=1

Feldman, G. (1998) Los Derechos del Niño. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina, 33-35. Recuperado el 4 de mayo de 2022 de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU.

Fernández, M. (2020). Las políticas de la infancia en España a la luz de la convención de los derechos del niño. Especial referencia a Cataluña. Quaderns de polítiques familiars, 1(6), 1-13. Recuperado el 19 de octubre de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7767489&orden=0&info=link>

Ferrandis, A. (2013). El reto de la adopción abierta. I Congreso de El Interés Superior del Niños: Adopción y Acogimiento. Recuperado el 14 de octubre de 2021.

Fiscalía General del Estado. (2022). Informe Anual de la Fiscalía General del Estado. Recuperado el 2 de abril de 2023 de

https://www.fiscal.es/memorias/memoria2022/FISCALIA_SITE/index.html

Flaquer, L. (2002). El dret de família a Catalunya. Informe sobre la situació de la família a Catalunya : un intent de diagnòstic (1st ed., pp. 183-198). Generalitat de Catalunya. Recuperado el 21 de julio de 2022 de

<https://www.researchgate.net/publication/271134090> Informe sobre la situació de la família a Catalunya Un intent de diagnòstic

Garibo, A. P. (2004). Los Derechos de los Niños. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Social, 62-63. Recuperado el 13 de abril de 2023 de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU.

Generalitat de Catalunya. Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. Pla de millora del sistema d'atenció a infants i joves, i les seves famílies, en situació de vulnerabilitat. Període 2021-2024. Recuperado el 18 de septiembre de 2022 de <https://www.icab.es/export/sites/icab/.galleries/documents-noticies/Pla-Millora-Sistema-Atencio-Infants-i-Joves-2021-2024.pdf>

Grotevant, H. D. e. a. (2007). Many faces of openness in adoption: Perspectives of adopted adolescents and their parents. *Adoption Quarterly*, , 79-101. Recuperado el 4 de mayo de 2022 de <https://doi.org/10.1080/10926750802163204>

Guerra, J. (2020). El guardador del régimen de visitas y el abogado del menor del Derecho de Familia alemán. Su persp. *La Ley Derecho De Familia: Revista Jurídica Sobre Familia y Menores*, 1(27), 23-27. Recuperado el 29 de marzo de 2022 de Recursos Digitales de la Biblioteca CEU.

Guerrero, L. M. (2007). La entrevista en el método cualitativo. Recuperado el 2 de junio de 2022 de <http://www.dragodsm.com/pdf/entrevistas-cualitativas-2008.pdf>

Informe de la Comisión Especial del Senado de estudio de la adopción nacional y otros temas afines. (2010). Recuperado de marzo de 2022 de https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_78/pdfs/89.pdf

Institut Català de l'Acollida i l'Adopció. (2009). Guia sobre l'acolliment familiar. Recuperado el 19 de junio de 2021 de https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematicas/01acollimentsiadopcions/acolliments/destacats_dreta/guia_acolliment/guia_acolliment.pdf

Jara, C. B. (2021). An analytical state of the art of publications on children's rights in Spanish. Three bibliographic trends: Denialist, official and counterofficial. [Un estado del arte analítico de las publicaciones sobre los derechos del niño en español. A propósito de tres tendencias bibliográficas: La negacionista, la oficial y la contraoficial] Derecho PUCP, 1(85), 473-515. Recuperado el 29 de marzo de 2022 de Recursos Digitales de la Biblioteca CEU.

Kvale, S. (2012). Las entrevistas en investigación cualitativa. Recuperado el 4 de mayo de 2022 de <https://books.google.com.ec/books?id=xZtyAgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>

Lázaro, C. M. (2015). Convención de los derechos del niño. Revista de l'Institut d'Estudis Superiors de la Família. Quaderns de polítiques familiars, 1(1), 1-7. Recuperado el 12 de octubre de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7734261&orden=0&info=link>

Lerpiniere, J. et al. (2013). The Sexual Exploitation of Looked After Children in Scotland. Centre for excellence for looked after children in Scotland. Recuperado el 12 de febrero de 2022 de <https://www.celcis.org/application/files/9114/3877/4674/Sexual-Exploitation-of-Looked-After-Children.pdf>

Limiñana R. (2017). Instituto Universitario de la Familia. Universidad Pontificia de Comillas. Jornadas Rompiendo Moldes: Adopciones especiales y adopciones abiertas en pro del interés superior del niño. Recuperado el 2 de junio de 2022 de https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/73631/1/2017_Rosser_RevClinContemp.pdf

López, A. (2019). La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Tirant lo Blanch. Recuperado el 17 de abril de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=739499>

Lucas, A. (2021). In J.M Bosch Editors (Ed.), Dret Civil Català II. Persona i família (1ª ed.). Barcelona: Bosch Editor. Recuperado el 29 de marzo de 2022 de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU.

Martin, I. (2020). Reflexiones en torno al nuevo escenario de la adopción. Recuperado el 14 de julio de 2022 de <https://doi.org/10.5569/1134-7147.71.03>

Martín, M. (2005). Los ámbitos normativos de protección del menor; en Jornadas Internacionales sobre las reformas de Derecho de familia. Madrid: El Derecho, 625-632. Recuperado el 8 de marzo de 2022 de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU.

Martínez, C. (2015). El acogimiento en el marco del sistema legal de protección de menores. Revista de l'Institut d'Estudis Superiors de la Família. Recuperado el 8 de abril de 2022 de https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/326305/UIC_QPF_REV01_ARTICULO_Martinez.pdf?sequence=1

Martínez, C. (2007). Los sistemas de protección de menores en la España de las autonomías: (situación de riesgo y desamparo de menores. Acogimiento familiar y acogimiento residencial. Madrid, Dykinson, p. 17. Recuperado el 12 de junio de 2023 de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU.

Quaderns de polítiques familiars, 1(1), 1-8. Recuperado el 29 de marzo de 2022 de

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7734260&orden=0&info=link>

Martínez, M. (2017). Interés preferente del niño. Un estudio de jurisprudencia constitucional; en Sanz Caballero, S. (ed.), (2017) El Interés Superior del Niño en la Jurisprudencia Internacional, comparada y española. Navarra: Editorial Aranzadi, 228. Recuperado el 29 de marzo de 2022 de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU.

Mejía, J. (1999). Técnicas cualitativas de investigación en las ciencias sociales. Revista Del Instituto E Investigaciones Histórico Sociales, 223-256. Recuperado el 15 de marzo de 2022 de http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/inv_sociales/N3_1999/a14.pdf

Méndez, J. (1991). In Maluquer de Motes i Bernet, Carles J. (Ed.), El acogimiento de menores: comentarios, procedimientos, formularios, textos legales (1ª ed.). Barcelona: Bosch. Recuperado el 21 de julio de 2022 de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU.

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda, 2030. (2021). Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Recuperado el 5 de septiembre de 2022 de:

https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/Boletin_Proteccion_23_Provisional.pdf

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda, 2030. (2022). Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Recuperado el 5 de septiembre de 2022 de:

https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/BOLETIN_Proteccion_ANO_2021_ACCESIBLE.pdf

Ministerio del Interior. (2019). Informe sobre delitos contra la libertad e indemnidad sexual en España. Recuperado el 2 de junio de 2022 de

<https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2019/INFORME-DELITOS-CONTRA-LA-LIBERTAD-E-INDEMNIDAD-SEXUAL-2019-anual.pdf>

Morelato, G. (2022). El proceso de reintegración familiar: una revisión de sus etapas y factores de relevancia. Revista Summa Psicológica. Acceso el 12 de octubre de 2022 desde:

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/202770/CONICET_Digital_Nro.1b_2a0599-7cb8-4517-8fd6-c9e991776d46_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Moreno, J. (2005). El desamparo de menores. Thomson-Aranzadi. pág. 37. Recuperado el 21 de julio de 2022 de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU.

Moreno, J. (2000). Perfiles de la responsabilidad civil en el nuevo milenio. Dykinson. pp. 533-566. Recuperado el 8 de noviembre de 2022 de <https://rebiun.baratz.es/OpacDiscovery/public/catalog/detail/b2FpOmNlbGVicmF0aW9uOmVzLmJhcmF0ei5yZW4vMzUwNzA3MA?tabId=1699610122214>

Núñez, J. (1996). L'infant i la família substitutòria: creació d'un model teòric de servei d'acolliment familiar simple. *Educació social: Revista d'intervenció socioeducativa*, 1(3), 75-87. Recuperado el 13 de enero de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6963686&orden=0&info=link>

Ochando, M. V. et. al. (2015b). Calidad en los Servicios Sociales de acogimiento familiar. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, (22), 139–153. Recuperado el 16 de julio de 2022 de https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/49587/6/Alternativas_22_08.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Vigilancia del ejercicio de los derechos del niño. Comité de los Derechos del Niño. Recuperado el 11 de septiembre de 2022 de <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crc>

Organización Internacional del Trabajo (2017). Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil. Resultados y tendencias, 2012 a 2016. Ginebra: OIT. 1-15. Recuperado el 11 de septiembre de 2022 de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipecc/documents/publication/wcms_596481.pdf

Palacios, J. y Jiménez, J. (2008). El acogimiento familiar en Andalucía. Procesos familiares, perfiles personales. Recuperado el 2 de junio de 2022 de <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=2191&tipo=documento>

Pérez, A. J. (2018). Las interferencias parentales en el cumplimiento del régimen de visitas y posibles soluciones. *Revista De Derecho De Familia: Doctrina, Jurisprudencia, Legislación.*, 1(81), 25-34. Recuperado el 17 de febrero de 2022 [https://uao.gtbib.net/sod/usu/\\$UAO/documentos/OAM %24UAO 13307025_oam_13307024.pdf](https://uao.gtbib.net/sod/usu/$UAO/documentos/OAM_%24UAO_13307025_oam_13307024.pdf)

Poole, Q. y Larrañaga K.P. (2022). *Estudio de los centros de acogimiento residencial para niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la protección en España*. Asociación Nuevo Futuro; Universidad Pontificia Comillas. Madrid. Recuperado el 13 de marzo de 2022 en: https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/PDF_ESTADISTICAS/Estudio_Acogimiento_V2.pdf

Poyatos, A. (2015). El acogimiento familiar de la infancia: modelos de familia y contextos de intervención social. *Universitat de València*. , 435. Recuperado el 2 de junio de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=103889&orden=1&info=link>

Presupuestos de la Generalitat de Catalunya (2022). Recuperado el 18 de febrero de 2023 de https://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/2022/pdf/MP_BE06.pdf

Puig i Ferriol, L. (1998). In Roca i Trías E. (Ed.), *Institucions del dret civil de Catalunya*. Volum II. Dret de la persona i Dret de família (5ª ed.). Valencia: Tirant lo Blanch. Recuperado el 2 de junio de 2022 de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU.

Ravellat, I. (2012). Interés superior del niño: concepto y delimitación del término. En *Infancia, Derechos y Educación*.: *Educatio Siglo XXI*, vol. 30, núm. 2, pp. 92. Recuperado el 29 de abril de 2022 de <https://revistas.um.es/educatio/article/view/153701/140741>

Rivero, M. T. (2018). El acogimiento familiar en España. Especial consideración: el acogimiento preadoptivo. *Revista de Jurisprudencia El Derecho* 1, pp. 2. Recuperado el 30 de marzo de 2022 de <https://elderecho.com/el-acogimiento-familiar-en-espana-especial-consideracion-el-acogimiento-preadoptivo>

Roca, E. (1984). Constitució i família. *Revista Jurídica De Catalunya*, 83(2), 287-308. Recuperado el 11 de septiembre de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=2071023>

Roca, E. (1990). Familia, familias y derecho de la familia. *Anuario De Derecho Civil*, 43(4), 1055-1092. Recuperado el 2 de junio de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/46729.pdf>

Roca, E. (1994). El interés del menor como factor de progreso y unificación del Derecho internacional privado (discurso de ingreso). *Revista Jurídica De Catalunya*, 93(4), 915-992. Recuperado el 19 de julio de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=241907>

Roca, E. (1999). El nou dret catalá sobre la família. *Revista Jurídica De Catalunya*, 98(1), 9-30. Recuperado el 15 de abril de 2022 de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU.

Roca, E. (2000). La responsabilidad civil en el Derecho de familia: venturas y desventuras de cónyuges, padres e hijos en el mundo de la responsabilidad civil. en MORENO MARTÍNEZ, J.A. (coord.). Perfiles de la responsabilidad civil en el nuevo milenio. Dykinson. Recuperado el 19 de junio de 2022 de https://pdfkeys.com/download/2537297Supuestos_De_Responsabilidad_Civil_De_Los_Articulos.pdf

Roca, E. (2006). Familia y Constitución. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma De Madrid, (10), 207-228. Recuperado el 24 de febrero de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=2355954>

Roca, E. (2007a). La familia y sus formas. Teoría Y Derecho: Revista De Pensamiento Jurídico, (2), 49-72. Recuperado el 21 de julio de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=2672425>

Roca, E. (2007b). Jurisprudencia en derecho de familia . Estudios De Derecho Judicial, (133), 11-54. Recuperado el 19 de junio de 2022 de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU.

Roca, E. (2007c). Públic i privat en el Dret de Família de Catalunya. Annals De L'Acadèmia De Jurisprudència i Legislació De Catalunya, (1), 425-448. Recuperado el el 11 de septiembre de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4101203&orden=371243&info=link>

Roca, E., & Díez-Picazo, G. (2018). La familia en el marco de la Constitución Española. In B. (.). Pendás García (Ed.), España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas (1st ed., pp. 1215-1234). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España). Recuperado el 2 de junio de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6875932>

Rosser A. y Berástegui A. (2017). Retos y dificultades para la implantación de la adopción abierta en España. El papel de la mediación. *Mediaciones Sociales*, 175-191. Recuperado el 3 de enero de 2022 de https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/72186/1/2017_Rosser_Berastegui_Mediaciones-Sociales.pdf

Sabater, E. (2016). La adopción abierta en el derecho español. *Actualidad Jurídica Iberoamericana*. Recuperado el 21 de julio de 2022 de <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/55711/6693.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sánchez, M. J. (2017). La conversión de la adopción simple en plena tras las reformas legales del 2015. *Revista De Derecho De Familia: Doctrina, Jurisprudencia, Legislación.*, 1(75), 27-51. Recuperado el 18 de septiembre de 2022 de de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU. [https://uao.gtbbib.net/sod/usu/\\$UAO/documentos/OAM_%24UAO_13307027_oam_13307027.pdf](https://uao.gtbbib.net/sod/usu/$UAO/documentos/OAM_%24UAO_13307027_oam_13307027.pdf)

Santamaría, M. L. (2015). La nueva ley de protección a la infancia: el acogimiento familiar ante el garantizo institucional. *Quaderns de polítiques familiars*, 1(1), 1-10. Recuperado el 19 de junio de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7734262&orden=0&info=link>

Santamaría, M. L. (2017). La delimitación del interés superior del niño ante una medida de protección institucional. *Universitat Internacional de Catalunya*). Recuperado el 18 de septiembre de 2022 de Recursos Digitales Biblioteca CEU.

Santana, E. (2020). El menor en los procesos de familia. *La Ley Derecho De Familia: Revista Jurídica Sobre Familia Y Menores*, 1(27), 4-7. Recuperado el 18 de septiembre de 2022 de Recursos Digitales Biblioteca CEU.

Save the Children, (2021). Els abusos sexuals a la infància a Espanya. Recuperado el 21 de febrero de 2022 de

https://www.savethechildren.es/sites/default/files/202111/Els_abusos_sexuals_a_la_infancia_a_Espanya_Cat.pdf

Save the Children, (2022). El coste de la Crianza. Recuperado el 14 de febrero de 2023 de

https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2022-06/El_coste_de_la_crianza_2022.pdf

Secretaria d'Infància, A. i. J. Pla de millora del sistema d'atenció a infants i joves, i les seves famílies, en situació de vulnerabilitat. Període 2022-2024. Recuperado el 21 de julio de 2022 de

<https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=8242&tipo=documento>

Serrano, A. (2018). La adopción abierta. Medidas para fomentar su implantación. Revista De Derecho De La UNED (RDUNED), , 287–318. Recuperado el 26 de abril de 2022 de <https://doi.org/10.5944/rduned.22.2018.22279>

Serrano, M. (2007). In Serrano Ruiz-Calderón M. (Ed.), Los menores en protección. (1ª ed.). Madrid: Grupo Difusión. Recuperado de <https://catalogo.ceu.es/Record/uaoceu474117>

Siavil, C., y Ribot, S. (2007). Implicaciones conceptuales y metodológicas en la aplicación de la entrevista en profundidad. Laurus, , 249-262. Recuperado el 15 de julio de 2022 de <https://www.redalyc.org/pdf/761/76102313.pdf>

Siegel, D. H. (2012). Growing up in Open Adoption: Young Adults' Perspectives. *Families in Society*, 93(2), 133-140. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de <https://doi.org/10.1606/1044-3894.4198>

Simon, F. (2014). Interés superior del menor: técnicas de reducción de la discrecionalidad abusiva. Universidad de Salamanca. , 436. Recuperado de el 22 de febrero de 2022 de https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/124216/DDP_Sim%c3%b3nCampa%c3%b1a_Farith_Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Síndic de Greuges. (2021a). Informe Complementario sobre los derechos de la infancia. Recuperado el 21 de julio de 2022 de https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8326/Informe%20complementari%20Infancia%202021_cat_def.pdf

Síndic de Greuges. (2021b). Informe sobre los derechos de la infancia. Recuperado el 21 de julio de 2022 de [https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8322/Informe Infancia 2021_def.pdf](https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8322/Informe%20Infancia%202021_def.pdf)

Síndic de greuges. (2023). Informe al Parlamento. Recuperado el 19 de junio de 2023 de https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9302/Informe%20al%20Parlamento%202022_cast.pdf

Sorosky A.D. et al. (1984). *The adoption triangle*. Anchor Books. Recuperado el 16 de abril de 2022 de <https://www.jstor.org/stable/41444499>

Subinas, B. I. (2019). Hacia un juez/jurisdicción integral del menor. Revista de Jurisprudencia El Derecho, núm. 2, 2019, pp. 7-15. Recuperado el 1 de mayo de 2022 de <https://elderecho.com/hacia-un-juez-jurisdiccion-integral-del-menor>

Susin, E. (2018). El derecho del niño a expresar su opinión en el derecho alemán. Revista De Derecho De Familia: Doctrina, Jurisprudencia, Legislación., 1(78), 357-369. Recuperado el 26 de junio de 2022 de Recursos Digitales Biblioteca CEU.

TorreCuadrada, S. (2016). *El interés superior del niño*, Anuario Mexicano de Derecho internacional, Vo. XVI, p.133. Recuperado el 14 de septiembre de 2023 de <https://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v16/1870-4654-amdi-16-00131.pdf>

Trujillo, M. (2011). El interés del menor en los instrumentos jurídicos; en El interés del menor en los instrumentos jurídicos adoptados por la Unión Europea, El Derecho, pp. 123. Recuperado 12 de septiembre de 2022 de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU.

U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau. (2017). Reunificación: trayendo a sus hijos de regreso a casa después del cuidado de crianza. Recuperado el 14 de julio de 2022 de <https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/reunificacion.pdf>

UNICEF Oficina de investigación, (2013). La defensa de los derechos del niño. Informe de síntesis de un estudio global sobre las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños. Nueva York. Recuperado el 26 de abril de 2021 de https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/championing2_spa.pdf

UNICEF, (2018). *Stolen Futures: Young and out-of-school*. Nueva York. Recuperado el 12 de septiembre de 2022 de <https://data.unicef.org/resources/a-future-stolen>

UNICEF (2019) Niños, alimentos y nutrición. *Crecer bien en un mundo en transformación. Resumen ejecutivo del Estado Mundial de la Infancia*. Nueva York: UNICEF. Recuperado el 12 de septiembre de 2022 de <https://www.unicef.org/es/informes/estado-mundial-de-la-infancia-2019>

UNICEF Comité Cataluña, (2022). *La agenda 2030 en clave de infancia en Cataluña*. Recuperado el 25 de junio de 2023: https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/informe_no_val_a_badar.pdf

Ureña, M. (2015). Novedades más significativas en el Código Civil en materia de protección de menores tras la entrada en vigor de la ley 26/2015, de 28 de julio. 15, 145-148. Recuperado el 12 de julio de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5254127>

Pereda, N. et. Al. (2014). Victimització en joves de protecció a la infància i l'adolescència i de justícia juvenil. Recuperado el 27 de enero de 2022 de https://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/cataleg/crono/2014/victimitzacio_joves_proteccio/victimitzacioJoves_recerca.pdf

Villagrasa, C. (2015). Derechos de la infancia y la adolescencia hacia un sistema legal. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 49, 2015 (ejemplar dedicado a Menores y Derecho), pp. 17-41. Recuperado el 12 de septiembre de 2022 de <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/3276/3304>

Programa de Acogimiento Familiar. Xunta de Galicia. Recuperado el 15 de septiembre de 2023 de <https://politicassocial.xunta.gal/es/temas/familia-e-infancia/programas-de-acogimiento/acogimiento-familiar>

Zarraluqui, L. (2007). Derecho de familia y persona. Editorial Bosch. Recuperado el 27 de enero de 2022 de la Biblioteca de la Universitat Abat Oliba CEU.

LEGISLACIÓN / NORMATIVAS / ESTATUTOS:

Ayudas de comedor escolar, (2023). Junta de Castilla y León. Recuperado el 15 de septiembre de 2023 de <https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181050732/Ayuda012/1209383392824/Propuesta>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño de 30 de septiembre de 1990. Doc. Of. A/45/625 de 10 octubre de 1990. Recuperado el 18 de septiembre de 2022 de <https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-ODN32.pdf>

Código Civil. Boletín Oficial del Estado. Recuperado el 18 de enero de 2021 de https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PR-2023-117

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311. Recuperado el 18 de enero de 2021 de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>

Comisión Especial del Senado. (2010). Recuperado el 14 de junio de 2022 de <https://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/ds/CS0220.PDF>

Comité de las Naciones Unidas. (2010). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños: un marco de Naciones Unidas*. Recuperado el 18 de marzo de 2022 de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064>

Convenio Europeo de Derechos Humanos. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Recuperado el 18 de marzo de 2022 de https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa

Decreto de 11 de junio de 1948, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre Tribunales Tutelares de Menores. BOE de 19 de julio de 1948, núm. 21. Recuperado el 19 de abril de 2022 de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1948/201/A03306-03318.pdf>

Decreto 6/2017, de 16 de enero, por el que se regulan los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares, así como el uso de las instalaciones de los centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía fuera del horario escolar. Recuperado el 25 de septiembre de 2022 de https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2017/20/BOJA17-020-00009-1424-01_00106823.pdf

Decreto 179/2018, de 11 de diciembre, por el que se regula el acogimiento familiar en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Recuperado 25 de septiembre de 2022 de <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2018/12/1806265a.pdf>

Decreto 35/2021, de 26 de febrero, del Consell de regulación del acogimiento familiar. Recuperado el 25 de septiembre de 2022 de https://dogv.gva.es/datos/2021/03/08/pdf/2021_2374.pdf

Diario Oficial de las Comunidades Europeas, (1986). Parlamento Europeo. Recuperado el 18 de junio de 2022 de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1986:148:FULL&from=ES>

Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo. Recuperado el 22 de mayo de 2022 de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2011-82637>

Directiva 2019/1158/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. Recuperado el 1 de abril de 2022 de <https://www.boe.es/doue/2019/188/L00079-00093.pdf>

Estatuto andaluz de las personas acogedoras, guardadoras con fines de adopción y adoptivas. Recuperado el 25 de septiembre de 2022 de <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/44/2>

Estatuto de los Acogedores Familiares en Castilla y León. Recuperado el 25 de septiembre de 2022 de <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1162084>

Estatuto del guardador en el acogimiento familiar de la Comunidad de Madrid.

Recuperado el 25 de septiembre de 2022 de

<https://www.cruzroja.es/principal/documents/58733/2229219/MADRID+ESTATUTO+DEL+GUARDADOR+EN+ACOGIMIENTO+FAMILIAR+2016.pdf/c884de37-a3e9-1ca0-41e8-8297ef757cf2>

Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños. Recuperado el 13 de noviembre de 2022 de

[https://www.boe.es/eli/es/ai/1996/01/25/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1996/01/25/(1))

Instrucción nº 10/2019 de la Secretaría de Estado de Seguridad, que regula el procedimiento para otorgar el permiso de viaje fuera del territorio nacional para menores. Recuperado el 25 de julio de 2022: <https://www.igcprofesional.es/wp-content/uploads/2019/09/Instrucci%C3%B3n-n%C3%BAm.-102019-de-la-Secretar%C3%ADa-de-Estado-de-Seguridad.pdf>

<https://www.igcprofesional.es/wp-content/uploads/2019/09/Instrucci%C3%B3n-n%C3%BAm.-102019-de-la-Secretar%C3%ADa-de-Estado-de-Seguridad.pdf>

Ley Orgánica del Poder Judicial. Recuperado el 14 de junio de 2022 de

<https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-12666-consolidado.pdf>

Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados art.s del C.C. y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción. Recuperado el 22 de enero de 2022 de

<https://www.boe.es/boe/dias/1987/11/17/pdfs/A34158-34162.pdf>

Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre las medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción. Recuperado el 11 de febrero de 2022 de

<https://www.boe.es/boe/dias/1992/02/21/pdfs/A06085-06089.pdf>

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 285, de 27/11/1992, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Recuperado el 14 de junio de 2022 de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-847-consolidado.pdf>

Ley 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de los niños y los adolescentes y de modificación de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción. Recuperado el 25 de julio de 2021 de <https://www.boe.es/boe/dias/1995/08/30/pdfs/A26613-26625.pdf>

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Recuperado el 24 de julio de 2021 de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1996/BOE-A-1996-1069-consolidado.pdf>

Ley 9/1998, de 15 de julio, del Código de Familia. Recuperado el 25 de julio de 2021 de <https://www.boe.es/boe/dias/1998/08/19/pdfs/A28310-28344.pdf>

Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Recuperado el 23 de febrero de 2022 de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-847-consolidado.pdf>

Ley 8/2002, de 27 de mayo, de modificación de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, y de regulación de la atención especial a los adolescentes con conductas de alto riesgo social. Recuperado el 17 de enero de 2022 de <https://www.boe.es/boe/dias/2002/06/19/pdfs/A22280-22284.pdf>

Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. Recuperado el 14 de enero de 2022 de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-15051-consolidado.pdf>

Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. Recuperado el 15 de septiembre de 2021 de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-10213>

Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia. Recuperado 17 de enero de 2022 de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-13312-consolidado.pdf>

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. Recuperado 15 de septiembre de 2021 de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-8470-consolidado.pdf>

Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Recuperado 15 de septiembre de 2021 de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-8222-consolidado.pdf>

Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de derechos y garantías de la infancia y adolescència. Recuperado el 15 de septiembre de 2021 de https://dogv.gva.es/datos/2018/12/24/pdf/2018_12057.pdf

Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears. Recuperado el 15 de septiembre de 2021 de: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/04/13/pdfs/BOE-A-2019-5578.pdf>

Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía. Recuperado el 15 de septiembre de 2021 de <https://www.boe.es/boe/dias/2021/08/09/pdfs/BOE-A-2021-13605.pdf>

Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, BOE núm. 132, de 03/06/2021. Recuperado el 19 de febrero de 2022 de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-9233-consolidado.pdf>

Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Recuperado el 19 de febrero de 2022 de <https://www.boe.es/boe/dias/2021/06/05/pdfs/BOE-A-2021-9347.pdf>

Ley foral 12/2022, de 11 de mayo, de atención y protección a niños, niñas y adolescentes y de promoción de sus familias, derechos e igualdad. Recuperado de el 25 de septiembre de 2023 de <https://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=54801>

Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid. Recuperado el 25 de septiembre de 2023 de <https://www.boe.es/boe/dias/2023/06/16/pdfs/BOE-A-2023-14347.pdf>

National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Research. Informe Belmont (1976). Recuperado el 16 de abril de 2022 de <http://www.bioeticayderecho.ub.edu/archivos/norm/InformeBelmont.pdf>

Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño (CDN) a España al V y VI Informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. (2018). Recuperado el 15 de junio de 2022 de

<https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2022/10/observaciones-finales-del-comite-a-espana-5-y-6-informe-de-aplicacion-de-los-derechos-del-nino.pdf>

Resolución 64/172. Informe del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos humanos, (2010). Recuperado el 26 de septiembre de 2022 de https://www.un.org/es/ga/president/65/pdf/d_hr.pdf

Real Decreto Ley 5/2023, de conciliación de la vida familiar y profesional. Recuperado el 19 de septiembre de 2023 de <https://www.boe.es/boe/dias/2023/06/29/pdfs/BOE-A-2023-15135.pdf>

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE. Recuperado el 14 de abril de 2022 de <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

Resolución 217 (III) de 10 de diciembre de 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado el 14 de abril de 2022 de https://cnrha.sanidad.gob.es/documentacion/bioetica/pdf/Universal_Derechos_Humanos.pdf

Resolución 1386 (XIV) de 20 de noviembre de 1959. Declaración de los Derechos del Niño. Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado el 19 de mayo de 2022 de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Resolución 3318 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974. Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado el 2 de octubre de 2022 de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/protectionwomen.pdf>

Resolución de 17 de enero de 2017, de la Presidenta del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se aprueba y da publicidad al Estatuto de los Acogedores Familiares en Castilla y León. Recuperado el 14 de mayo de 2022 de <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1162084>

Resolución de 30 de mayo de 2023, de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, por la cual se convoca la concesión de ayudas de comedor escolar en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados para el curso escolar 2023-2024. Recuperado el 18 de septiembre de 2022 de https://dogv.gva.es/datos/2023/06/05/pdf/2023_6160.pdf

Resolución de 6 de marzo de 2018, de la Gerencia de Servicios Sociales por la que se da publicidad al sistema de identificación y acreditación del acogedor familiar de Castilla y León. Recuperado el 14 de mayo de 2022 de <https://bocyl.jcyl.es/boletines/2018/03/13/pdf/BOCYL-D-13032018-13.pdf>

JURISPRUDENCIA:

Tribunal Constitucional:

STC 141/2000, de 29 de mayo de 2000. ECLI:ES:TC: 2000:141. Recuperado de <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4125>

STC 4/2001, de 15 de enero de 2001. ECLI:ES:TC:2001:4. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2001/02/16/pdfs/T00025-00029.pdf>

STC 71/2004, 19 de abril de 2004. ECLI:ES:TC:2004:71. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2004/05/18/pdfs/T00137-00151.pdf>

STC 75/2005, de 4 de abril de 2005. ECLI:ES:TC:2005:75. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2005/05/10/pdfs/T00029-00035.pdf>

STC 152/2005, 6 de junio de 2005. ECLI:ES:TC: 2005:152. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2005/07/08/pdfs/T00079-00082.pdf>

STC 17/2006, de 30 de enero de 2006. ECLI:ES:TC:2006:17. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2006/03/01/pdfs/T00004-00010.pdf>

STC 176/2008, de 22 de diciembre de 2008. ECLI:ES:TC:2008:176. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2009/01/24/pdfs/BOE-A-2009-1240.pdf>

STC 163/2009, de 29 de junio de 2009. ECLI:ES:TC: 2009:163. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2009/07/28/pdfs/BOE-A-2009-12526.pdf>

STC 185/2012, de 17 de octubre de 2012. ECLI:ES:TC: 2012:185. Recuperado de <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23092>

STC 138/2014, de 8 de septiembre de 2014. ECLI:ES:TC: 2014:138. Recuperado de <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24077>

Audiencias Provinciales y Tribunales Superiores de Justicia:

SAP Málaga 548/2005 de 6 de junio. ECLI:ES:APMA:2005:2039. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/68ae6c7bf41a6e18/20051027>

SAP Barcelona 358/2016, 18 de mayo de 2016. ECLI:ES:APB:2016:4625. Recuperado <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f1311cb730597dc0/20160825>

SAP Pontevedra 345/2019, 13 de junio. ECLI: ES:APPO:2019:1468. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/183d68183937ef42/20190719>

SAP Tarragona 187/2018, 26 de abril de 2018. ECLI:ES:APT:2018:350. Recuperado <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/29e6cdb8db28e78f/20180510>

STSJC, 5 de Enero de 2012. ECLI:ES:TSJCAT:2012:1. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/1e98897e80fe11fe/20120228>

Tribunal Supremo:

STS 950/1997, 27 de Junio de 1997. ECLI:ES:TS:1997:4567. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f86e25b22a71c12f/20031003>

STS 565/2009, 31 de Julio de 2009. ECLI:ES:TS:2009:5817. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/350046174dc1f53f/20091015>

STC 142/2010, 21 de diciembre de 2010. ECLI:ES:TC:2010:142. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2011/01/19/pdfs/BOE-A-2011-1005.pdf>

STS 320/2011, 12 de mayo de 2011. ECLI:ES:TS:2011:2676. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/d081c78e3589b8e8/20110602>

STS 304/2012, 21 de mayo de 2012. ECLI:ES:TS: 2012:3059. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/60bdd98d776989cf/20120525>

STS 553/2016, 20 de septiembre de 2016. ECLI:ES:TS:2016:4092. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/15081fb5dafd6db6/20160929>

STS 711/2016, 25 de noviembre de 2016. ECLI:ES:TS:2016:5164. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/c41ed691083a3a1a/20161202>

STS 740/2016, 21 de diciembre de 2016. ECLI:ES:TS:2016:5668. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b82800b45133bbc9/20170113>

STS 747/2016, 21 de diciembre de 2016. ECLI: ES:TS:2016:5530. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/8e72dae7f0c7c60f/20170102>

STS 550/2017, 11 de octubre de 2017. ECLI:ES:TS:2017:3540. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2312321f4c1259d7/20171020>

STS 676/2017, 15 de diciembre de 2017. ECLI: ES:TS:2017:4493. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/43306a2c386a6ad5/20171227>

STS 78/2018, 14 de febrero de 2018. ECLI:ES:TS:2018:404. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5a2b330515914673/20180223>

STS 630/2018, 13 de noviembre de 2018. ECLI:ES:TS:2018:3743. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5dd8d94ea508759d/20181119>

STS 654/2018, 20 de noviembre de 2018. ECLI:ES:TS:2018:4044. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e5195253c36a9b39/20181211>

STS 147/2022, 23 de febrero de 2022. ECLI:ES:TS:2022:695. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/34fa23bca85ce38f/20220307>

STS 281/2023, 21 de febrero de 2023. ECLI:ES:TS:2023:809. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/bad2081de3daa715a0a8778d75e36f0d/20230317>

STS 809/2023 de 21 de febrero de 2023. ECLI:ES:TS:2023:809. Recuperado de <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/bad2081de3daa715a0a8778d75e36f0d/20230317>

Abreviaturas

ASJTET: Área de Apoyo a los Jóvenes Tutelados y Extutelados

CA: Centro de Acogida

CAP: Centros de Atención Primaria

CC: Código Civil

CCAA: Comunidades Autónomas

CDN: Convención de Derechos del Niño

CE: Constitución Española

CEB: Consorci d'Educació de Barcelona

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

CFC: Código de Familia Catalán

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

CRAE: Centro Residencial de Acción Educativa

DGAIA: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència

EAlA: Equip d'Atenció a la Infància i Adolescència

EBASP: Equips Bàsics d'Atenció Social Primària

EAlA: Espai de Visites per Infants i Adolescents

ICAA: Institut Català de l'Acollida i l'Adopció

ICIF: Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar

IRPF: Impuesto Renta Personas Físicas

ISM: Interés Superior del Menor

LAlA: Llei de atenció i protecció dels menors i els adolescents

LDOIA: Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia

LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil

LOPVI: Ley Orgánica de Protección Integral a la Infancia y la adolescencia frente a la Violencia

LOPJM: Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor

LPMDA: Llei de protecció dels menors desemparats i de l'adopció

MENA: Menores Extranjeros No Acompañados

NESE: Necesidades Especiales

OMS: Organization Mundial de la Salud

PIC: Producto Interior Bruto

RGC: Renta garantizada de ciudadanía

RGPD: Reglamento general de protección de datos

RJAPPAC: Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

RUMI-Salud: Registro Unificado de Maltrato infantil en el ámbito de la Salud

UCAE: Unidad Convivencial de Acción Educativa

UDEPMI: Unidad de detección y prevención de maltrato infantil

XCREI: Centro Residencial de Educación Intensiva

Índice de Tablas

Tabla 1 – Evolución del acogimiento en Cataluña

Tabla 2 – Evolución menores de 3 y 6 años en centros en Cataluña

Tabla 3 – Evolución de la acogida por modalidad y edad en España

Tabla 4 – Evolución de la acogida por modalidad y edad en Cataluña

Tabla 5 – Evolución menores de 3 y 6 años en centros (Datos del Síndic de Greuges)

Tabla 6 – Evolución número familias acogedoras en Cataluña

Índice de Figuras

Figura 1 - Inscripciones MENA por Comunidad Autónoma 2021

Anexo 1– Datos históricos del Sistema de Protección

	ESPAÑA			
	2018	2019	2020	2021
NNA con medidas protectoras residencial-familiar (Boletín Observatorio Infancia)**	40.828	42.529	35.883	34.632
ACOGIDA FAMILIAR (**)	19.545 (47,9%)	19.320 (45,4%)	18.892 (52,8%)	18.455 (53%)
ACOGIDA RESIDENCIAL (**)	21.283 (52,1%)	23.209 (54,6%)	16.991 (47,4%)	16.177 (47%)
ACOGIDA FAMILIAR en familia EXTENSA (**)	12.564 (64%)	12.600 (65,2%)	12.115 (64,1%)	11.395 (62%)
ACOGIDA FAMILIAR en familia AJENA (**)	6.981 (36%)	6.720 (34,8%)	6.777 (35,9%)	7.060 (38%)
ACOGIDA FAMILIAR PERMANENTE (**)	12.745 (65%)	12.859 (66%)	11.933 (63,2%)	11.637 (63%)
ACOGIDA FAMILIAR TEMPORAL (**)	4785 (25%)	4.422 (23%)	4.355 (23,1%)	4.384 (24%)
ACOGIDA FAMILIAR URGENCIA (**)	468 (2%)	555 (3%)	873 (4,6%)	591 (3%)
ACOGIDA FAMILIAR GUARDA PARA ADOPCIÓN (**)	1.547 (8%)	1.484 (8%)	1.731 (9,1%)	1.843 (10%)
ACOGIDA FAMILIAR DE 0 A 3 AÑOS (**)	3280 (17%)	3.366 (17%)	3.338 (18%)	3.411 (19%)
% ACOGIDA RESIDENCIAL DE 0 A 3 AÑOS (**)	619 (3%)	599 (2%)	537 (3%)	503 (3%)
ACOGIDA FAMILIAR DE 4 A 6 AÑOS (**)	2.955 (15%)	2.916 (15%)	2.857 (15%)	2.781 (15%)
ACOGIDA RESIDENCIAL DE 4 A 6 AÑOS (**)	665 (3%)	702 (3%)	640 (4%)	536 (3%)
ACOGIDA FAMILIAR DE 7 A 10 AÑOS (**)	4.675 (24%)	4.365 (23%)	4.093 (22%)	3.920 (21%)
ACOGIDA RESIDENCIAL DE 7 A 10 AÑOS	1.905 (9%)	13.484 (9%)	1.911 (11%)	1.835 (11%)
ACOGIDA FAMILIAR DE 11 A 14 AÑOS (**)	4.877 (25%)	4.927 (26%)	4.803 (25%)	4.843 (25%)
ACOGIDA RESIDENCIAL DE 11 A 14 AÑOS (**)	4.610 (22%)	4.588 (20%)	4.323 (26%)	4.283 (27%)
ACOGIDA FAMILIAR DE 15 A 17 AÑOS (**)	3.758 (19%)	3.746 (19%)	3.831 (20%)	3.700 (20%)
ACOGIDA RESIDENCIAL DE 15 A 17 AÑOS (**)	13.484 (63%)	15.283 (68%)	9.580 (56%)	9.020 (56%)

FUENTES
*Sindic= Informe anual infancia_2022_definitivo.pdf
**Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia y la adolescencia **
***Idescat
****Memoria estadística mensual DGAIA
GV: Datos de Govern.cat (Dept. Drets Socials) 2023

	CATALUNYA						Andalucía		C. Valenciana		Madrid	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2020	2021	2020	2021
NNA con medidas protectoras (Memoria DGAIA diciembre)	9.423 (observ)	9.346 (observ)	7.893 (D) 7.879 (obs)	7.798 (D) 7.777 (obs)	8.168 (D) 8.153 (obs)	8.548 (D) 8.494 (obs)	5.559 (15,5% de España)**	5.375 (15,5%)**	4.043 (11,2%)**	4.145 (11,9%)**	3.802 (10,6%)**	3.714 (10,7%)**
ACOGIDA FAMILIAR (Observatorio Infancia)	3.742 (19,1% de España)	3.669 (19,4% de España)	3.633 (19% España) (**)	3.609 (19,6% España)**	3.581 (43,8%, ****abril)	3.635 (42,5% ****)	3.250 (17%)** 58,4%	3.045 (16,5%)** 56,7	2.556 (13,5%)** 63,2%	2.585 (14%)** 62,4%	2.304 (12,1%)** 60,6%	2.262 (12,2%)** 60,9%
ACOGIDA RESIDENCIAL (Observatorio Infancia)	5.681 (26,7% de España)	5.677 (24,5% de España)	4.246 (el 25% de España)	4.168 (el 25,7% de España)	4.572 (56%, ****) 4.879 (Sindic*)	4.859 (55,8%, ****)	2.309 (13,5%)** 41,5%	2.330 (14%)** 43,3%	1.487 (8,7%) 36,8%	1.560 (9,64%) 37,6%	1.498 (8,8%)** 39,4%	1.452 (8,9%)** 39,1%
ACOGIDA FAMILIAR en familia EXTENSA	2.414 (19,2% Esp.)	2.763 (21,9% Esp)	2.441 (20,1% Esp.) (**) 67,2%	2.534 (22,2%) (**) 2.357 (Idescat****)	2.311 (64,5%) (****) 2.391 (*)	2.359 (64,9%)(****) 1.689 familias	1.654 (50,9%)	1.543 (50,7%)	1.871 (73,2%)	1.708 (66,1%)	1.368 (59,4%)	1.289 (57%)
ACOGIDA FAMILIAR en familia AJENA	1.328 (19% Esp.)	906 (13,4% Esp)	1.192 (17,6% Esp.) (**) 32,8%	1.255 (17,7%) (**) 947 (***)	953 (26,6%)(****) 852 (*)	925 (25,4%)(****)	1.596 (49,1%)	1.502 (49,3%)	681 (26,8%)	877 (33,9%)	936 (40,6%)	973 (43%)
Acogidas preadoptivas (Idescat)	—	—	281 (***)	308 (***)	342 (***)	—	—	—	—	—	—	—
Solicitudes adopción (***)	—	—	355 (***)	431 (***)	488 (***)	—	—	—	—	—	—	—
NNA adoptados (Idescat)	—	—	51 (***)	63 (***)	64 (***)	—	—	—	—	—	—	—
ACOGIDA FAMILIAR DE 0 A 3 AÑOS (% de España)	340 (9,1%)	334 (9,02%)	481 (13,2%) (**)	481 (13,3%) (**)	—	—	1.355 (es el 41,7% de las acogidas fam.)	1.246 (es el 40,9% de las acogidas fam.)	259 (es el 10,1% de las acogidas fam.)	338 (es el 13,1% de las acogidas fam.)	248 (es el 10,8% de las acogidas fam.)	250 (es el 11,1% de las acogidas fam.)
% ACOGIDA RESIDENCIAL DE 0 A 3 AÑOS	93 (1,6%)	116 (2%)	126 (2,9%) (**) 64 (*)	129 (3,1%) (**) 80 (*)	94 (*)	—	53 (es el 2,3% de las acog. resid.)	61 (es el 2,6% de las acog. resid.)	26 (es el 1,7% de las acog. resid.)	23 (es el 1,5% de las acog. resid.)	82 (es el 5,5% de las acog. resid.)	72 (es el 5% de las acog. resid.)
ACOGIDA FAMILIAR DE 4 A 6 AÑOS	485 (12,9%)	428 (11,7%)	530 (14,6%) (**)	488 (13,5%) (**)	—	—	845 (es el 26% de las acogidas fam.)	787 (es el 25,8% de las acogidas fam.)	250 (es el 9,8% de las acogidas fam.)	285 (es el 11% de las acogidas fam.)	294 (es el 12,8% de las acogidas fam.)	267 (es el 11,8% de las acogidas fam.)
ACOGIDA RESIDENCIAL DE 4 A 6 AÑOS	112 (2%)	148 (2,7%)	137 (3,2%) (**) 229 (<6a*)	100 (2,4%) (**) 229 (<6a*)	—	—	122 (es el 5,3% de las acog. resid.)	97 (es el 4,2% de las acog. resid.)	40 (es el 2,7% de las acog. resid.)	18 (es el 1,2% de las acog. resid.)	58 (es el 3,9% de las acog. resid.)	62 (es el 4,3% de las acog. resid.)
ACOGIDA FAMILIAR DE 7 A 10 AÑOS	924 (24,7%)	1.001 (27,3%)	782 (21,5%) (**)	773 (21,4%) (**)	—	—	712 (es el 21,9% de las acogidas fam.)	685 (es el 22,5% de las acogidas fam.)	503 (es el 19,7% de las acogidas fam.)	512 (es el 19,8% de las acogidas fam.)	523 (es el 22,7% de las acogidas fam.)	506 (es el 22,4% de las acogidas fam.)
ACOGIDA RESIDENCIAL DE 7 A 10 AÑOS	321 (5,7%)	400 (7,4%)	432 (10,2%) (**)	472 (11,3%) (**)	—	—	429 (es el 18,6% de las acog. resid.)	431 (es el 18,5% de las acog. resid.)	116 (es el 7,8% de las acog. resid.)	102 (es el 6,5% de las acog. resid.)	147 (es el 9,8% de las acog. resid.)	148 (es el 10,2% de las acog. resid.)
ACOGIDA FAMILIAR DE 11 A 14 AÑOS	1.060 (28,3%)	1.063 (28,9%)	996 (27,4%) (**)	1.019 (28,2%) (**)	—	—	288 (es el 8,9% de las acogidas fam.)	276 (es el 9,1% de las acogidas fam.)	796 (es el 31,1% de las acogidas fam.)	726 (es el 31,1% de las acogidas fam.)	693 (es el 30,1% de las acogidas fam.)	683 (es el 30,1% de las acogidas fam.)
ACOGIDA RESIDENCIAL DE 11 A 14 AÑOS	946 (16,7%)	1.052 (18,5%)	945 (22,5%) (**)	937 (22,5%) (**)	—	—	828 (es el 36% de las acog. resid.)	825 (es el 35,4% de las acog. resid.)	339 (es el 22,8% de las acog. resid.)	355 (es el 28% de las acog. resid.)	390 (es el 26% de las acog. resid.)	376 (es el 25,9% de las acog. resid.)
ACOGIDA FAMILIAR DE 15 A 17 AÑOS	933 (24,9%)	843 (22,9%)	844 (23,2%) (**)	848 (23,5%) (**)	—	—	50 (es el 1,5% de las acogidas fam.)	51 (es el 1,7% de las acogidas fam.)	748 (es el 29,3% de las acogidas fam.)	724 (es el 28% de las acogidas fam.)	546 (es el 23,7% de las acogidas fam.)	556 (es el 24,6% de las acogidas fam.)
ACOGIDA RESIDENCIAL DE 15 A 17 AÑOS	4.209 (74,1%)	3.961 (69,8%)	2.506 (61,4%)(**)	2.530 (60,7%)(**)	—	—	877 (es el 38% de las acog. resid.)	916 (es el 39,3% de las acog. resid.)	966 (es el 65% de las acog. resid.)	1.062 (es el 68% de las acog. resid.)	821 (es el 55% de las acog. resid.)	794 (es el 54,7% de las acog. resid.)
NNA emigrantes solos (Memorias DGAIA)	—	—	1.671 (87,2% > 16 años)	1.568 (89,9% > 16 años)	1.910 (82,7% > 16 años)	2.115 (89,3% > 16 años)	—	—	—	—	—	—
Nº familias ajenas acogedoras / Nº acogid@s (Memoria ICAA)	2018 707/906	2019 748/945	2020 714 / 911	2021 763 / 947	2023 (Govern) 771 / 915	—	—	—	—	—	—	—
Nº familias colaboradoras (fin de semana+vac.) / Nº acogid@s (Memoria ICAA)	2018 152/204	2019 130/179	2020 127 / 174	2021 156 / 170	—	—	—	—	—	—	—	—
Plazas Residenciales (Sindic*)	2017 2.871 (*)	2018 5.030 (*)	2020 5.129 (*)	2022 5.454 (*)	—	—	—	—	—	—	—	—

Anexo 2 – Guion de las entrevistas y cuestionarios

Anexo 2 A - Entrevistas a autoridades (directora del ICAA – directora de la DGAIA). 26 de julio de 2022

Agradecer presencia, se explica que el objeto de la entrevista es una investigación académica para la Tesis Doctoral, focalizada en el Interés Superior de la infancia y centrado en la acogida familiar ajena. Se grabará la entrevista únicamente para su transcripción. Se ruega que disculpen la longitud de las introducciones, ya que servirán para centrar las hipótesis y conclusiones y a la vez contextualizar correctamente las preguntas.

Todas las preguntas, excepto la primera, pueden ser respondidas por quien consideren.

1- Intro- Dirigida a Mercè Santmartí. Mercè Santmartí fue directora General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (de febrero de 2013 a enero de 2016), para pasar a ser la directora de los Servicios Territoriales de Territorio i Sostenibilidad en Barcelona (febrero de 2016-2022) y en mayo de 2022 fue nombrada directora de l'Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció (ICAA).

P- Qué diferencias ha encontrado a su regreso al Sistema de Protección de la infancia, en concreto en el ICAA?

2- P- Respecto a la acogida de niños y niñas, en su opinión, *¿qué beneficios aporta al desarrollo del niño/a desamparado/a el ser acogido/a por una familia ajena?* (BENEFICIOS ACOGIDA)

3- Intro- En primer lugar, vamos a hablar de los niños/as en centros y familias de acogida. La Ley vigente dicta que la acogida familiar es la medida de protección más idónea para un niño o niña en situación de riesgo o maltrato. A nivel español, y con los datos del (Boletín nº 23 de Datos Estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia de 2020) (Ministerio de Derechos Sociales), los acogimientos residenciales a 31 de diciembre de 2019, representaban un 54,57% de las medidas de acogimiento y éstos se redujeron al 47,35% en 2020.

Sin embargo, en la actualidad en Cataluña existe una preponderancia consolidada de la acogida residencial y un estancamiento de la acogida familiar. Según las últimas estadísticas de la DGAIA en su última memoria de junio de 2022, de los 8.334 niños y niñas con medidas protectoras, el 57,0% (4.748) se encuentran en un centro residencial, frente al 42,7% (3.562) lo están en familias (66,9% en familia extensa -2.384-, i el 24,3% en familia ajena -864-), no llegando

a cumplirse la Ley en este caso, y con cifras que no mejoran las de los años anteriores (en febrero del mismo año las cifras eran el 53,8% en centros residenciales, frente al 45,9% de acogidos/as en familia, por lo que sigue aumentando el internamiento).

Hay que tener en cuenta que hay menores de edad con medidas preventivas, en seguimiento y observación, y no aparecen en estos porcentajes (aunque están internados en centros), por lo que la cifra de menores en centros todavía es mayor de lo contabilizado. (% MENORES EN FAMILIA/EN CENTRO)

P1- *¿Teniendo en cuenta esta situación, en la actualidad, ¿se están llevando a cabo acciones para poder dar la vuelta a esta situación desde l'ICAA - DGAIA?*

P2- *Se plantean otras acciones para el futuro? (OPCIONAL)*

4- Intro - Respecto a la edad de los niños/as en centros residenciales, la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia* (LMSPIA), indica que *“prevalecerá la medida de acogimiento familiar sobre la de acogimiento residencial para cualquier menor, especialmente para menores de seis años. No se acordará el acogimiento residencial para menores de tres años salvo en supuestos de imposibilidad”*.

Según última memoria la DGAIA de junio de 2022, el 16% de menores con medidas protectoras tienen menos de 6 años (1.333), y aproximadamente el 8% son menores de 3 años (unos 670). De ellos, 178 menores de 6 años (123 el año anterior) y 94 menores de 3 años (64 el año anterior) están en centros residenciales. Así lo indica el Síndic de Greuges en su Informe Complementario de 2021 con datos de la propia DGAIA, *“la elevada presencia de bebés y niños de menos de seis años en centros se mantiene como uno de los principales déficits del sistema de protección a la infancia, llegando a duplicarse su número desde 2018 a finales de 2021”*.

Taula 3. Evolució del nombre d'infants tutelats menors de sis anys que estan en acolliment residencial (2013-2021)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (des.)	2021 (set.)
Infants tutelats residents en centre residencial	2.706	2.685	2.672	2.975	3.487	5.681	5.677	4.246	4.187
Infants tutelats menors de 6 anys en centre residencial	286	262	195	180	165	115	135	123	178
Infants tutelats menors de 3 anys en centre residencial	117		77	71	69	48	67	64	94

Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA)

P- Desde l'ICAA-DGAIA, ¿podría indicarnos qué medidas se están adoptando para evitar la presencia de bebés y menores de 6 años en centros residenciales? (<3 y <6 EN CENTROS)

5- Intro – Ahora me gustaría que abordáramos la situación de los perfiles de niños/as más mayores. Según los datos existentes y las entrevistas realizadas a diferentes CRAE's, EAIA's, así como a trabajadores de Cataluña y fuera de Cataluña de esta tipología de instituciones, cuanto mayor es el niño/a más tiempo permanece en el centro a la espera de ser acogido, y a partir de los 7-8 años el poder ser acogidos se complica, permaneciendo en el Centro durante años (*“incluso si tiene más de 6 años no llega nunca la familia ajena porque el ICAA dice que no hay, y si son más de 2 hermanos probablemente tampoco llegue nunca”* o *“es relativo, dependiendo básicamente de la edad de los niños, pero habitualmente tarda mucho tiempo, incluso años o no llega nunca el recurso”*).

Respecto a los mayores de 13-14 años, suelen residir en un Centro hasta la mayoría de edad, incluso más, con prórroga asistencial y a la espera de un piso de la ASJTET (Àrea de Suport als Joves Tutelats i Extutelats). La Secretaria d'Infància, Adolescència i Joventut creó el “Pla de Millora 2021-2024 del Sistema d'Atenció a Infants i Joves i a les seves families, en situació de vulnerabilitat” y en el Objetivo estratégico 8.3 se indica que se quiere “Fomentar la figura de las familias colaboradoras, especialmente en mayores de 6 hasta 16 años.

Teniendo en cuenta lo indicado, (ESTRATEGIA ACOGIDA < 6 AÑOS y ADOLESCENTES)

P- ¿Se está realizando alguna acción específica para potenciar también la acogida de, no solo los niño o niñas más pequeños sino la de los ya pre y adolescentes? ¿Podría avanzarme los resultados, hasta el momento, del Plan de Mejora en este sentido?

6- Intro - Hay largas listas de espera de familias que quieren adoptar, sin embargo, no ocurre lo mismo para el acogimiento. Según el Informe Complementario del Síndic de Greuges de 2021 con datos de la propia DGAIA, a septiembre de 2021 existen 737 familias acogedoras, pero su número no crece en la proporción necesaria respecto al número de menores en centros residenciales en espera de acogida.

Así mismo, los datos indican que, desde febrero de 2016 a junio de 2022, el número de niños/as con medidas protectoras ha aumentado aproximadamente un 20% (de 6.900 a 8.334), pero los menores acogidos en familia descienden (del 56,9% al 42,7%), por lo que el número de familias acogedoras son insuficientes. En el “Pla de Millora 2021-2024, Objetivo estratégico 8.1 (acción 68) se incide en la *“Continuación de las campañas nacionales y territoriales para conseguir más familias acogedoras”*. Dicho esto, (FALTA DE FAMILIAS/POTENCIAR ACOGIDA)

Taula 6. Evolució del nombre de famílies acollidores (2005-2021)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (des.)	2021 (set.)
Nombre de famílies acollidores	396	442	466	492	559	617	623	624	613	608	612	552	630	707	748	714	737

font: Institut Català de l'Adopció (ICAA)

P- Al respecto, les haré tres preguntas:

P1- *¿Por qué cree que ocurre este fenómeno?*

P2- *¿Se están diseñando estrategias para potenciar y promocionar la fórmula de acogimiento familiar?*

P3- *¿Hasta ahora, qué acciones se han realizado y qué resultados se están obteniendo de este Plan de Mejora en este aspecto?*

7- Intro – En el “Pla de Millora 2021-2024 del Sistema d’Atenció a Infants i Joves i a les seves famílies, en situació de vulnerabilitat” y en el Objetivo Estratégico 8.4 (acción 77) se indica que se pretende “*Diversificar y flexibilizar la figura de los acogimientos familiares de acuerdo con el Interés Superior del Menor del niño/a (acogidas en guarda, de larga duración...)*”.

P- A efectos prácticos, *¿en qué se traduce este propósito?*

8- Intro. En el mismo Pla de Millora, y en el Objetivo Estratégico 8.4 (acción 80), se indica que se pretende modificar el decreto 127/1997, de 27 de mayo, para actualizar los criterios de idoneidad de la adopción y estimación de la acogida.

P1- *Estas modificaciones, ¿en qué consistirían?*

P2- *Podrían indicarme en qué fase se encuentra esta modificación?*

9- Intro - Las dificultades del Sistema de Protección para generar recursos de acogida con familia ajena contrastan con el esfuerzo llevado a cabo para la creación de plazas residenciales, especialmente significativo en los últimos años a partir del año 2018, momento en que se produce una gran llegada de niños migrantes no acompañados. En el periodo 2017-2021, y según el Informe Complementario del Síndic de Greuges con datos de la propia DGAIA, se crearon 2.540 nuevas plazas de recurso residencial (un 88,4%), mientras que

solo se incrementó el número de familias acogedoras en 107 (de 630 a 737, un 17,0%).

Durante el año 2021 todavía se crearon más plazas de recurso residencial, y en la memoria de los Presupuestos de 2022 de la Generalitat de Catalunya se indica que se pretende incrementar hasta 3.500 las plazas de recursos residenciales y acogida, mientras que paralelamente el incremento del número de familias acogedoras ha sido mínimo.

En este sentido, según un estudio de 2017 de la FEDAIA (Federación de Entidades de Atención y Educación a la Infancia y la Adolescencia, que gestiona el 90% de los Centros Residenciales de Acción Educativa concertados), el coste real de un niño o niña o adolescente con medidas de protección residencial en un CRAE de 10 plazas alcanza los 188,97€/día (69.000€/año por niño/a). La prestación económica para las familias acogedoras (art. 22 de la Ley 13 /2006, de 27 de julio) junto con los complementos añadidos a partir de 2017 (Acuerdo GOV/52/2017, de 18 de abril) alcanza los 500€ aproximadamente por un niño/a (unos 6000€ al año).

En Catalunya, según la Memoria anual de 2020 del Departamento de Derechos Sociales³¹⁶, el gasto anual por niño, niña o adolescente en un centro de acogida es de 63.987,36 euros, y en CRAE, de 42.820,03 euros. Mientras tanto, el gasto anual en acogidas en familia extensa es de 4.610,60 euros, y en familia ajena, de poco más de 6.000 euros anuales.

El Informe Complementario del Síndic de Greuges de 2021 indica que es necesario un aumento recursos económicos y de promoción de la acogida familiar a pesar del aumento de los presupuestos destinados a la infancia en Catalunya. Así mismo, el "Pla de Millora 2021-2024", en el Objetivo estratégico 8.2 (acción 70) indica que se tiene previsto "*equiparar las prestaciones económicas en todas las tipologías de acogida y aumentarlas*". (COSTE CENTRO-FAMILIAS)

Con todos estos datos, le haré dos preguntas:

P1- *¿Se ha contemplado el ICAA-DGAIA reconducir la inversión más en las familias, tanto biológicas como acogedoras para lograr, de esa forma, la prevención de casos y el aumento de familias acogedoras, y no tanto en Centros, para lograr el objetivo de desinternar más niños/as residentes en centros de protección?*

P2- *Hasta la fecha, ¿qué resultados se están obteniendo de este Plan de Mejora respecto a la acción 70 del Pla de Millora?*

³¹⁶ Para más datos véase la Memoria anual de 2020 del Departamento de Derechos Sociales de la Generalitat de Catalunya:
<https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/07memories/2020/Memoria-DTSF-2020.pdf>

10- Intro –En relación con los beneficios sociales que obtienen las familias acogedoras, tras un estudio realizado a las normativas de diferentes CCAA (Valenciana, Galicia, Andalucía, Madrid...), las familias acogedoras y todos sus componentes disponen de más beneficios sociales como, por ejemplo, gratuidad de comedor (hijos de acogida y biológicos), libros y material escolar, transportes metropolitanos gratuitos, derecho a continuar percibiendo la prestación económica en caso de adopción hasta la mayoría de edad, beneficios con entidades privadas (adheridas al programa de acogida); creación del Carnet de Familia Acogedora (que da acceso a estos beneficios), entre otros. Todo esto, con independencia del nivel de renta de la familia acogedora. (BENEFICIOS SOCIALES FAMILIAS ACOGEDORAS)

P- *¿Ha contemplado el ICAA-DGAIA una estrategia de este tipo para mejorar los beneficios sociales de las familias acogedoras (fomentando el aumento de familias, con la consecuente reducción del número de menores en centros residenciales y la reducción del elevado coste de mantenerlos en estos centros, prevaleciendo además de esta manera su interés superior)?*

11- Sobre el tema de las ayudas en el comedor, matriculación, salidas... para los niños en acogida, en Barcelona ciudad (donde lo gestiona el Consorci d'Educació) se obtienen estos beneficios, puesto que los valoran como NESE B (Necesidades Específicas de Apoyo Educativo, por razones socioeconómicas o socioculturales), pero fuera de Barcelona (donde se gestiona mediante los Consells Comarcals) no se aplica de la misma manera. Hecha la consulta a dos responsables de dos Consorci comentan que las bases normativas son las mismas excepto para Barcelona, "que va a parte y que recibe más ingresos extra".

Así pues, el resto de Consells Comarcals no los pueden considerar NESE B, y deben utilizar la tabla de ingresos familiares proporcionada por el Departament d'Educació. Después de las quejas y consultas del Síndic de Greuges al respecto, el Departament d'Educació acordó una reducción de 800 euros en dicha Tabla para los niños/as en acogida, considerando los ingresos del núcleo familiar y no la condición de acogidos como sí ocurre en Barcelona.

Es un tema interesante a hablar con el Departament d'Educació y el Síndic, los Consorci, a diferencia de Barcelona, no pueden variar las bases que se les propone desde el Departament, por lo que al tener en cuenta los ingresos económicos familiares casi nadie puede obtener esos beneficios.

P- *¿Cómo se valora desde l'ICAA esta situación, que puede llevar a cabo una discriminación entre menores y familias que viven la misma condición, pero en lugares diferentes de Cataluña?*

12- Intro - Paralelamente, de las entrevistas realizadas a diferentes EAIA's, CRAE'S y Centros de Acogida se derivan diferentes necesidades y propuestas de mejora, entre ellas la *"mejora de las condiciones de los trabajadores"*, *"la necesidad de aumentar los recursos destinados a estos centros, sobretodo humanos, para desarrollar correctamente su actividad"*, *"se requieren más profesionales, cubrir las bajas médicas, disponer de más plazas en centro"*, *"más seguridad en los centros"* o *"disminuir las ratios, muy sobrepasadas por cada profesional"*, entre otras. Según el "Pla de Millora 2021-2024", en el Objetivo Estratégico 9 se tiene previsto *"estabilizar a los equipos y sus condiciones laborales"*, pero no se observa un aumento.

Además, en los Presupuestos de 2022 de la Generalitat de Catalunya se indica que se quiere *"mantener el número de profesionales de las EAIA"* (471), pero a su vez se quiere aumentar las plazas residenciales a 3500 (3112 plazas en 2020). (CONDICIONES PROFESIONALES)

Respecto a esta cuestión, le haré dos preguntas:

P1- *Teniendo en cuenta todo esto, ¿se tiene previsto aumentar el número de trabajadores, dado que la previsión es que el número de menores residentes continúe aumentando y que el Plan de Mejora establece que aumenten las plazas a 3500? (REFLEXIÓN: a más plazas, más niños/as, pero mismos trabajadores...)*

P2- Los CRAE's son los centros donde irán a parar la mayor parte de esos niños/as y, según indican en las encuestas realizadas, los trabajadores se encuentran desbordados. *¿Se tiene previsto aumentar los recursos económicos y humanos destinados a estos centros? (REFLEXIÓN: en los Presupuestos se habla sólo de EAIA's y su personal...)*

13- Intro – Cambiando de tema, respecto al plan de acoplamiento en la acogida, éste se alarga como mínimo de 1 a 2 semanas o mucho más dependiendo del caso y edad del niño o niña, y donde los acogedores deben tener disponibilidad absoluta. Este proceso, de muchos cambios, muy intensos y nada fáciles para la vida de ambas partes, es absolutamente necesario e imprescindible para el buen fin del proceso y vinculación en la adopción y/o acogida, está sujeto a una programación previa, elaborada por los equipos técnicos que intervienen, y se debe superar satisfactoriamente esta fase.

De las entrevistas a diferentes familias de acogida, se extraen diferentes propuestas de mejora, una de ellas se refería a la necesidad de cubrir laboralmente el plan de acoplamiento, ya que en la situación actual puede acarrear ciertos problemas, por lo que no es un proceso que se adapte a la realidad. (PERMISO LABORAL ACOPLAMIENTO)

P- *¿Cómo valora el ICAA-DGAIA la propuesta de que los padres acogedores puedan obtener un permiso laboral retribuido también para los días correspondientes al plan de acoplamiento y se les cubra así estos días o semanas, evitando que afecte a su vida laboral y económica? (“REFLEXIÓN: “un estilo como comenzar antes el permiso maternal/paternal; sería como incluir ambos permisos como una sola unidad”)*

14- P- *¿Podría indicarnos cuál es el porcentaje de retorno de menores con medidas de protección en familia ajena a su familia biológica? (% RETORNO)*

15- Intro –En gran parte de las encuestas realizadas a familias acogedoras, EAIA's, CRAE's y Centros de Acogida se indica que “*en acogidas permanentes sobre todo, en muchas ocasiones los padres biológicos no cumplen con los planes de recuperación ni asisten a las visitas*”, “*muchas familias biológicas se acomodan en esta situación, por lo que prima su interés al de los menores*”, “*el hecho de alargarse durante años esta situación, donde los padres biológicos no cumplen con su parte ni, a veces, visitando a los niños, y las administraciones no hacen nada, los perjudicados son los propios niños/as*” y “*esta situación no puede alargarse tanto, por el bien de los menores, ya que se llega a cronificar esta situación durante años*”.

La percepción general era ésta en los diferentes grupos entrevistados. En el caso de una acogida de larga duración, (CRONIFICACIÓN SITUACIÓN ACOGIDA PERMANENTE)

P- *Y si no existe este plazo, ¿cree conveniente o se han planteado la necesidad de establecerlo, teniendo en cuenta el interés del niño/a? ¿En estas situaciones, no cree que el interés superior del menor se estaría viendo perjudicado?*

Respecto a esta cuestión, le haré tres preguntas:

P1- *El ICAA-DGAIA se marca algún plazo para lograr esta recuperación, teniendo en cuenta el interés superior del niño/a así como para no cronificar esta situación?*

P2- $\left\{ \begin{array}{l} \text{NO: } \textit{¿Cree conveniente la necesidad de establecerlo?} \\ \text{SÍ: } \textit{¿Este dato consta en algún informe o documento?} \end{array} \right.$

P3- *Cree el ICAA-DGAIA que un plazo demasiado largo o el hecho de llegar a una cronificación puede perjudicar el Interés Superior de la infancia?*

16- Intro - La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia (LMSPIA), con la modificación del art. 178 del Código Civil, regula la introducción de una nueva figura en el sistema

de protección de menores: la adopción abierta, donde los vínculos jurídicos con la familia biológica se rompen, pero no los personales (a medida, para cada caso). Esta figura ocupa un lugar intermedio entre el acogimiento permanente y la “adopción cerrada”.

En diferentes estudios y art.s científicos, como por ejemplo en las conclusiones de un estudio de 2018 de la Universidad Pontificia de Comillas (Revista de Derecho UNED, núm. 22, 2018), donde se indica que un número notable de las diecisiete CCAA acogieron “*de muy buen grado*” las adopciones abiertas por considerarla “*la mejor opción ante situaciones enquistadas de acogimientos permanentes o susceptibles de enquistarse en el supuesto de nuevos acogimientos*”, aunque “*su implementación todavía era escasa o residual*”, ni se hacía publicidad de ello ni se realizaba formación al respecto, y por las entrevistas realizadas parece que todo sigue igual.

Diferentes estudios y la experiencia en otros países avalan esta figura y los beneficios superan las dificultades. Así mismo, de las diferentes entrevistas realizadas a padres de acogida y trabajadores del sistema de protección se desprende que la mayoría desconocían esta figura y no habían sido informados de su existencia. (VER CUADRO FINAL APLICACIÓN ADOPCIÓN ABIERTA)

Al respecto, le haré tres preguntas:

P1- *Respecto a esta nueva figura de la adopción abierta, nos podría informar si se está aplicando en Cataluña?*

P2- *NO: ¿Podría indicarnos las razones por las que no se ha implementado esta figura?*

SÍ: ¿Nos podría informar del número de casos de los que hablamos, y de la tipología de acogida en la que se encontraban?

P3- *En la Ley (art. 178.4 del Código Civil) se explicita que se debe informar a las potenciales familias acogedoras, y así mismo formar a los trabajadores (y familias) así como publicitar esta figura en las ICIF's (charlas, web, folletos, crear una bolsa de acogedores con este perfil, etc...) así como en el resto de comunicaciones e instituciones respecto a esta figura de la adopción abierta. ¿Se están llevando a cabo acciones en este sentido?*

17- Intro –Para finalizar y continuando con esta figura, con la aplicación de la adopción abierta en otras legislaciones (EEUU, Canadá, Gran Bretaña, Austria, o Nueva Zelanda), donde se pueden mantener contactos (acordado caso a caso) con la familia biológica se han obtenido beneficios (Véase cuadro final de beneficios), tanto para el niño/a y su interés superior, para las familias implicadas y para el sistema en general, y que estos beneficios superan de largo las dificultades de esta medida. Su implementación ha dotado de la necesaria estabilidad a muchos niños que pasan gran parte de su infancia sujetos a

medidas de protección, en principio temporales, pero que sabemos que acaban cronificándose, perjudicando su interés superior.

Así mismo, en la mayoría de las entrevistas realizadas a agentes implicados en el Sistema de Protección y en diferentes estudios y art.s científicos se habla de la cronificación de muchas acogidas permanentes, y se desprende como alternativa la implementación efectiva de la adopción abierta en casos de acogidas de larga duración (permanentes, sin previsión de retorno), que aportaría la estabilidad necesaria al menor a todos los niveles y de forma estable, la tranquilidad a la familia biológica de que sus hijos tendrán unos adultos referentes estables, pero sin perder el contacto (en caso de que así se decidiera por interés del menor) incluso reduciría el número de menores institucionalizados en centros y aumentaría el número de familias acogedoras.

Así mismo, en los resultados del estudio de 2018 de la Universidad Pontificia de Comillas (Revista de Derecho UNED, núm. 22, 2018) se desprende que “debido a los déficits en las modalidades de acogimiento de menores por parte de familias, se venía planteando la necesidad de incorporar un nuevo tipo de adopción que pueda dar una mayor estabilidad a los regímenes vigentes como los acogimientos permanentes”.

Además, en las Jornadas “*Rompiendo moldes: Adopciones especiales y adopciones abiertas en pro del interés superior del niño*”, organizadas en 2017 por el Instituto Universitario de la Familia, de la Universidad Pontificia Comillas, la Dra. Ruth Mc Coy (titular de la Facultad de Trabajo Social del Boston College y cofundadora del Centro de Investigación e Innovación en Equidad Social, Económica y Ambiental (RISE) en Boston College e investigadora con amplia experiencia en adopciones en EEUU).

Habló sobre la situación de las adopciones en Estados Unidos, explicó que buena parte de los niños que no son adoptados, al finalizar la acogida y llegar a la mayoría de edad, se van a vivir a la calle (casos no visibilizados que también ocurren aquí, personalmente conozco uno) e incluso algunos entran en el sistema judicial penal. (*BENEFICIOS ADOPCIÓN ABIERTA*)

Dicho esto, les haré dos preguntas:

P1- *¿Creen que la efectiva implantación de la figura de la adopción abierta, a medida para cada caso en concreto, podría resolver situaciones del presente y futuro en el sistema de protección de niño o niñas y adolescentes?*

P2- *¿Se plantea el ICAA solicitar, contemplando la figura de la adopción abierta y para preservar el Interés Superior del Menor, la revisión sistemática del gran número de casos de cronificación en acogidas permanentes de larga duración o con necesidades especiales?*

.....
.....

PREGUNTAS FINALES OPCIONALES

Comentarios y sugerencias finales

¿Querría añadir algún comentario o cuestión que no se haya planteado en las preguntas anteriores?

Dar las gracias por la amabilidad, proponer su asistencia a las Jornadas de la Infancia de noviembre de 2022 dedicadas a la "Infancia Vulnerable" en la Universitat Abat Oliba CEU.

CUADRO COMPARATIVO IMPLEMENTACIÓN ADOPCIÓN ABIERTA

BENEFICIOS	ADOPCIÓN ABIERTA	ACOGIDA PERMANENTE (alargada en el tiempo)
PARA EL NIÑO/A	Liberación por sus padres biológicos, el menor es "entregado". Capacidad de aceptación, adaptación, seguridad y mayor entendimiento	Sentimiento de abandono. Frustración. Miedo a un nuevo abandono. Probabilidad de problemas sociales y psicológicos. Incomprensión de su situación
	Estabilidad emocional. Seguridad. Naturalidad de la situación	Cronificación de la acogida. Desnaturalización de su situación e inestabilidad
	Reconocimiento al derecho de identidad, conocimiento y vínculos con su familia de origen.	Inseguridad personal; dificultad de vinculación y afectividad
	Apoyo de su familia biológica; forma parte de su vida en un rol distinto.	Su familia biológica no es parte de su círculo familiar. Dos vidas paralelas (su vida diaria y las visitas)
	Adopción total de derechos. Seguridad jurídica y estabilidad (acogimientos permanentes, situaciones de hecho.	Privación de derechos al menor. Inseguridad jurídica. El Interés Superior del Menor no es completamente efectivo
	Se hace efectivo el Interés Superior del Menor	

CUADRO COMPARATIVO IMPLEMENTACIÓN ADOPCIÓN ABIERTA

BENEFICIOS	ADOPCIÓN ABIERTA	ACOGIDA PERMANENTE
------------	------------------	--------------------

		(alargada en el tiempo)
PARA LA FAMILIA BIOLÓGICA	Consultados con respeto, escuchados y con conocimiento e información de la vida del menor	Escasamente consultados o escuchados en relación a las decisiones a tomar para con sus hijos/as; sin respuestas a grandes dudas
	Mayor naturalidad, aceptación y normalización del proceso y del duelo	Cronificación de la negación, aceptación rutinaria de visitas con escasa motivación a mejorar su situación
	Mayor conocimiento, hasta cierto punto, de los acogedores de sus hijos	Total desconocimiento de con quien viven sus hijos
	Mayor contacto con la familia y con el niño, de conformidad con las "normas" claramente definidas	Único contacto en las visitas concertadas

CUADRO COMPARATIVO IMPLEMENTACIÓN ADOPCIÓN ABIERTA

BENEFICIOS	ADOPCIÓN ABIERTA	ACOGIDA PERMANENTE (alargada en el tiempo)
PARA LOS PADRES ADOPTIVOS	Mayor conocimiento e información de los orígenes del menor. Se desvanecen las dudas. Incorporación de sus orígenes a su vida diaria.	Información de los orígenes del menor y de la situación muy escasas. Dudas e incertidumbres.
	Mayor entendimiento y normalización de la situación. Estabilidad y tranquilidad.	Sentimiento de inseguridad y poca comprensión de la situación creada a lo largo de la acogida (años)
	Relación paterno-filial más sólida y estrecha	Posibles problemas de vinculación del menor hacia ellos

CUADRO COMPARATIVO IMPLEMENTACIÓN ADOPCIÓN ABIERTA

BENEFICIOS	ADOPCIÓN ABIERTA	ACOGIDA PERMANENTE (alargada en el tiempo)
PARA EL SISTEMA DE PROTECCIÓN	Reducción del número de menores en residencias	Centros sobresaturados y alto número de menores de en Centros (especialmente los < 6 años)
	Reducción de la presión actual del propio Sistema de Protección	Sistema de Protección al límite de recursos

Ampliación del número de familias acogedoras	Falta de familias acogedoras
Reducción del coste económico del Sistema de Protección	Alto coste económico de mantenimiento del Sistema de Protección
Cumplimiento de la Ley 26/2015, de 28 de julio)	Incumplimiento de la Ley

Anexo 2 B - Entrevistas a director/a de CRAE

1. Nombre del CRAE:
2. Tipo de gestión: (pública/privada)
3. ¿En qué consiste el trabajo del CRAE y el tuyo en concreto como directora de un CRAE?
4. ¿Qué parte es la que más te motiva y la que menos?
5. La Ley vigente dicta que la acogida familiar es la medida de protección más idónea para un niño o niña en situación de riesgo o maltrato. Sin embargo, según las últimas estadísticas de la DGAIA en su memoria de febrero de 2022, el número de niño o niñas y adolescentes con medidas protectoras en acogimiento residencial sigue siendo mayor (53,8%) a la acogida en familia (45,9%), incumpléndose así la Ley. ¿Cuál cree que podría ser la causa?
6. Hay largas listas de espera de familias que quieren adoptar, sin embargo, no ocurre lo mismo para el acogimiento. ¿Qué medidas crees que serían necesarias, según tu opinión, para promover el acogimiento familiar?
7. Respecto al número de plazas que se ofrecen en el CRAE, ¿se ajustan éstas al número real de plazas cubiertas en la actualidad y a la franja de edad que le corresponde al Centro? (desarrollar)
8. ¿Disponéis de todos los recursos necesarios (humanos, técnicos, materiales...) para desarrollar vuestra tarea?
9. Una de las dificultades de los CRAE, según las entrevistas que estoy realizando a diferentes centros, es la cantidad de niños/as que se atienden a la vez. ¿Cómo dais respuesta a todos ellos? (indicar alguna propuesta de mejora)
10. ¿Cuáles crees son los factores que pueden mejorar el funcionamiento del resto de equipos que intervienen el proceso de acogida? (ICIF's, EAIA's, ...)
11. Según tu experiencia, ¿cuáles son los problemas más comunes que suelen presentar los niños/as y adolescentes desamparados? ¿Y las familias biológicas?
12. Según tu experiencia, ¿qué perfiles de niños y niñas residentes en un CRAE son los que más dificultades tienen para ser acogidos en el seno

- de una familia? ¿Por qué? (desarrollar e indicar alguna propuesta de mejora)
13. ¿Cómo mantienen las relaciones del niño o niña acogido/a en el Centro con su familia biológica? (desarrollar, explicar si beneficia al niño/a en todos los casos, o si aunque en algún caso le pueda perjudicar se realizan visitas de manera obligatoria, etc)
 14. La integración de niños y niñas en una familia acogedora debe llevar aparejada una cuidadosa planificación. ¿En qué consiste fundamentalmente el proceso de acoplamiento previo a la acogida? (desarrollar)
 15. ¿Crees que se está respetando el Interés Superior del niño o niña y adolescente a lo largo de todo el proceso de acogida, desde la separación de su familia hasta el posible retorno a la familia biológica/familia acogedora? ¿Existe algún proceso que debería mejorarse? (desarrollar)
 16. ¿Podrías exponer los principales aspectos que, según tu criterio, tendría que mejorar el sistema de protección a la infancia con el objetivo de conseguir que el Interés Superior de los niños sea el centro de todo el proceso de acogida?
 17. Finalmente, y respecto a la anterior pregunta, ¿podrías aportar alguna propuesta de mejora? (aportar mejoras concretas de cualquier fase del proceso, tendencias de futuro...)
 18. Comentarios y sugerencias finales (en este espacio puedes comentar lo que creas conveniente, ampliar información o aportar nueva)

Anexo 2 C - Entrevistas a Educadores / Trabajadores sociales de ICIF

1. Nombre de la ICIF donde trabajas: (esta información se solicita a modo organizativo, será confidencial)
2. Indica qué territorio alcanza la ICIF
3. Indica el número de familias validadas por esta ICIF en 2021
4. Indica el tiempo de espera aproximado (en días/meses) para el inicio del proceso de validación de una familia que solicita ser acogedora. ¿Cuánto tiempo (aproximado) se alarga el proceso de validación?
5. De estas familias ya validadas, ¿qué porcentaje aproximado lo han estado positivamente? De estas, ¿cuál ha sido el tiempo aproximado de espera (en días o meses) para la asignación de un niño? ¿Qué porcentaje todavía resta a la espera de asignación y cuánto tiempo hace que esperan aproximadamente?
6. De las familias validadas, ¿qué porcentaje aproximado lo ha estado negativamente? ¿Cuáles han sido los principales motivos?
7. Qué porcentaje (aproximado) de niños/as en medida de acogida familiar simple/permanente retornan con su familia biológica?
8. Indica si disponéis de los recursos (materiales, humanos) necesarios para desarrollar vuestra tarea, y qué necesidades tenéis:
9. Indica qué acciones serían necesarias para ampliar el número de familias acogedoras y los responsables de llevarlas a cabo:
10. Finalmente, expone los principales aspectos que, según tu criterio, tendría que mejorar el Sistema de Protección a la infancia, con el objetivo de conseguir que el Interés Superior de la infancia sea el centro de todo el proceso de acogida y sea respetado y haz, si lo crees conveniente, alguna propuesta de mejora.

Comentarios y sugerencias, y agradecimientos

Anexo 2 D - Entrevistas a Psicólogos/as de ICIF

1. Nombre de la ICIF donde trabajas (esta información se solicita a modo organizativo, será confidencial)
2. ¿En qué consiste el trabajo de la ICIF y el tuyo en concreto como psicóloga de una ICIF?
3. ¿Qué parte es la que más te motiva y la que menos?
4. La Ley vigente dicta que la acogida familiar es la medida de protección más idónea para un niño o niña en situación de riesgo o maltrato. Sin embargo, según las últimas estadísticas de la DGAIA en su memoria de febrero de 2022, el número de niño o niñas y adolescentes con medidas protectoras en acogimiento residencial sigue siendo mayor (53,8%) al de la acogida en familia (45,9%), incumpléndose así la Ley. ¿Cuál crees que podría ser la causa?
5. Hay largas listas de espera de familias que quieren adoptar, sin embargo, no ocurre lo mismo para el acogimiento. ¿Por qué crees que sucede este hecho? ¿Qué medidas crees que serían necesarias, según tu opinión, para promover el acogimiento familiar?
6. ¿Dispones de todos los recursos necesarios (humanos, técnicos, materiales...) para desarrollar tu tarea?
7. Una de las dificultades de las ICIF y CRAE's en su día a día, según los resultados obtenidos de diferentes entrevistas realizadas a instituciones y centros, es el gran número de niños/as que se atienden a la vez. ¿Cómo dais respuesta a todos ellos?
8. Según tu experiencia, ¿cuáles son los problemas más comunes que suelen presentar las familias biológicas a los que les son retirados sus hijos/as? ¿Y los de los niños/as y adolescentes a los que se les asignan medidas de protección?
9. La ley vigente indica que los niños/as menores de 6 años con medidas de protección no deben estar en centros residenciales, y que en todo caso

se debe evitar que lo estén los niño o niñas menores de 3 años. Los datos confirman que no se cumple este dictamen. ¿Cómo afecta a un niño/a de esta corta edad esta situación? ¿Podrías indicarnos tu opinión respecto a este hecho?

10. Según las estadísticas, el tiempo de espera desde que el niño o niña entra en un centro hasta su salida a una familia de acogida suele ser generalmente superior al deseado. ¿Cómo crees que puede afectar psicológicamente al niño/a todo este tiempo, desde la salida de su entorno a la espera y posterior acogida familiar?

11. Qué beneficios se aporta al desarrollo (psicológico) del menor desamparado que es acogido/a en una familia ajena?

12. Respecto a la relación del niño/a acogido/a con su familia biológica. ¿Cómo mantienen las relaciones del menor acogido con su familia biológica? ¿Qué problemas son más frecuentes, en caso de haberlos?

13. Respecto a la familia biológica, qué tipo de programas de ayuda existen para superar la problemática origen de la decisión de suspender su patria potestad y retirada temporal de sus hijos/as?

14. Respecto al proceso de recuperación de los padres biológicos, ¿existe algún plazo temporal para lograr esta recuperación? Si no existe este plazo, y priorizando el interés superior del niño/a, ¿cree conveniente la posibilidad de establecerlo? ¿En qué casos?

15. Respecto el caso de un acogimiento en familia ajena de larga duración y un posible retorno a su familia biológica, existe jurisprudencia del Tribunal Supremo, que sienta doctrina dictaminando:

- a. *para acordar el retorno del menor desamparado a la familia biológica no basta con una evolución positiva de los padres biológicos, ni con su propósito de desempeñar adecuadamente el rol paterno y materno, sino que es menester que esta evolución, en el plano objetivo y con independencia de las deficiencias personales o de otro tipo que puedan haber determinado el desamparo, sea suficiente para restablecer la unidad familiar en condiciones que supongan la eliminación del riesgo de desamparo del menor y compensen su interés en que se mantenga la situación de acogimiento familiar en que se encuentre teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, el tiempo transcurrido en la familia de acogida, si su integración en ella y en el entorno es satisfactoria, si se han desarrollado vínculos afectivos con ella, si obtiene en la familia de acogida los medios necesarios para su desarrollo físico y psíquico, si se mantienen las*

16. ¿Podrías indicarnos tu opinión respecto a esta sentencia?

17. Teniendo en cuenta la pregunta anterior y el interés superior del niño/a, en el caso de una acogida en familia ajena de larga duración, ¿cómo crees que puede llegar a afectar al niño/a abandonar su contexto familiar de acogida en un hipotético retorno? ¿Cree que es la mejor opción o podrían existir otras alternativas en estos casos?

18. La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia (LMSPIA), regula la introducción de la adopción abierta en el sistema de protección de menores. ¿Podrías darnos tu opinión al respecto, en qué situaciones crees que debería aplicarse y cómo afectaría al niño/a en casos de acogidas permanentes de larga duración?

19. Podrías indicarnos, aproximadamente y basado en tu experiencia, ¿cuál es el porcentaje de retorno de niños/as acogidos en familia ajena a su familia biológica?

20. ¿Podrías exponer los principales aspectos que, según tu criterio, tendría que mejorar el sistema de protección a la infancia con el objetivo de conseguir que el Interés Superior de los niños/as sea el centro de todo el proceso de acogida? (en qué aspectos se debería mejorar el proceso, en su visión conjunta)

21. Finalmente, y respecto a la anterior pregunta, ¿podrías aportar alguna propuesta de mejora? (aportar mejoras concretas de cualquier fase del proceso, tendencias de futuro...)

Comentarios y sugerencias y agradecimientos

Anexo 2 E - Entrevistas a responsables de Centros de Acogida

1. Nombre del Centro de Acogida: (esta información se solicita a modo organizativo, será confidencial)
2. Tipo de gestión: (Pública / Privada)
3. Número de plazas ofertadas en el Centro:
4. Número de niños/as residentes a día de hoy en el Centro:
5. Franja de edad de los niños/as residentes en el Centro: (por franjas de 0 a 3 años; de 3 a 6 años; de 6 a 12 años y de 12 a 18 años)
6. Selecciona cuál es el tiempo mediano aproximado (en meses) que los niños/as pasan en las siguientes situaciones:

Estancia en el Centro / Duración del estudio del caso / Espera de asignación de centro residencial / Espera de asignación de familia de acogida / Espera de asignación de acogida preadoptiva
7. Comentarios adicionales a la pregunta anterior
8. Podrías establecer un perfil genérico del niño/a residente en el Centro de Acogida? (circunstancias socioeconómicas, entorno familiar, ...):
9. Crees que se está respetando el Interés Superior de la infancia desde la entrada del niño/a en el Centro hasta su salida, sea a un CRAE/familia de acogida/pre-adoptiva o retorno a la familia biológica?
10. Indica si disponéis de los recursos (materiales, humanos...) necesarios para desarrollar vuestra tarea, y qué necesidades tenéis:
11. La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia (LMSPIA), regula la introducción de la adopción abierta en el sistema de protección de menores. ¿Podrías

darnos tu opinión al respecto, en qué situaciones crees que debería aplicarse y cómo afectaría al niño/a en casos de acogidas permanentes de larga duración?

12. Finalmente, expone los principales aspectos que, según tu criterio, tendría que mejorar el sistema de protección a la infancia con el objetivo de conseguir que el Interés Superior de la infancia sea el centro de todo el proceso de acogida y sea respetado y, si lo crees conveniente, haz alguna propuesta de mejora.

Comentarios y sugerencias y agradecimientos

Anexo 2 F - Entrevistas a Educadores / Trabajadores sociales de CRAE

1. Nombre del CRAE donde trabajas: (esta información se solicita a modo organizativo, será confidencial)
2. Tipo de gestión: (Pública / Privada)
3. Número de plazas ofertadas en el CRAE:
4. Número de niños/as residentes a día de hoy en el CRAE:
5. Franja de edad de los niños/as residentes en el CRAE: (por franjas de 0 a 3 años; de 3 a 6 años; de 6 a 12 años y de 12 a 18 años)
6. Selecciona cuál es el tiempo mediano aproximado (en meses) que los niños/as pasan en las siguientes situaciones:

Estancia en el Centro / Duración del estudio del caso / Espera de asignación de centro residencial / Espera de asignación de familia de acogida / Espera de asignación de acogida preadoptiva
7. Comentarios adicionales a la pregunta anterior.
8. Podrías establecer un perfil genérico del niño/a residente en el Centro de Acogida? (circunstancias socioeconómicas, entorno familiar, ...):
9. Crees que se está respetando el Interés Superior de la infancia desde la entrada del niño/a en el Centro hasta su salida, sea a otro CRAE/familia de acogida/pre-adoptiva o retorno a la familia biológica?
10. Indica si disponéis de los recursos (materiales, humanos...) necesarios para desarrollar vuestra tarea, y qué necesidades tenéis.

11. La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia (LMSPIA), regula la introducción de la adopción abierta en el sistema de protección de menores. ¿Podrías darnos tu opinión al respecto, en qué situaciones crees que debería aplicarse y cómo afectaría al niño/a en casos de acogidas permanentes de larga duración?

12. Finalmente, expone los principales aspectos que, según tu criterio, tendría que mejorar el sistema de protección a la infancia con el objetivo de conseguir que el Interés Superior de la infancia sea el centro de todo el proceso de acogida y sea respetado, y si lo crees conveniente alguna propuesta de mejora.

Comentarios y sugerencias y agradecimientos

Anexo 2 G - Entrevistas a Educadores / Trabajadores sociales de EAIA's

1. Nombre del EAIA donde trabajas: (esta información se solicita a modo organizativo, será confidencial).
2. Especifica qué territorio alcanza el EAIA.
3. Comenta el número total de niños/as y familias que, a día de hoy, son objeto de intervención por este EAIA.
4. Especifica el número de casos asignados a este *EAIA que están en estudio a día de hoy.
5. Indica el número de casos asignados a este EAIA pendientes de estudio a día de hoy. Qué porcentaje del total de familias que tenéis asignadas representa? Cuál es el tiempo mediano de estudio de un caso aproximadamente? (en días o meses).
6. Especifica el número de niños gestionados por este EAIA en medida de acogida simple y acogida permanente a día de hoy. Qué porcentaje del total de niños/as que tenéis asignados representa? Cuál es el tiempo de espera aproximado para la asignación de una familia ajena?
7. Qué porcentaje (aproximado) de niños/as en medida de acogida familiar simple o permanente devuelven con su familia biológica?
8. Indica el número de niños/as gestionados por este EAIA en medida de acogida en familia extensa a día de hoy. Qué porcentaje del total de niños/as que gestionáis representa?
9. Indica el número de niños/as gestionados por este EAIA que están ubicados en Centros Residenciales de Acción Educativa (CRAE'S) a día de hoy. Qué porcentaje del total de niños/as que gestionáis representa? Cuál es el tiempo de espera aproximado para el ingreso a un CRAE?
10. Indica el número de niños/as gestionados por este EAIA en medida de acogida preadoptiva a día de hoy. Qué porcentaje del total de niños/as que gestionáis representa? Cuál es el tiempo de espera aproximado para la asignación de una familia preadoptiva?

11. La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia (LMSPIA), regula la introducción de la adopción abierta en el sistema de protección de menores. ¿Podrías darnos tu opinión al respecto, en qué situaciones crees que debería aplicarse y cómo afectaría al niño/a en casos de acogidas permanentes de larga duración?

12. Indica si disponéis de los recursos (materiales, humanos) necesarios para desarrollar vuestra tarea, y qué necesidades tenéis:

13. Finalmente, expone los principales aspectos que, según tu criterio, tendría que mejorar el sistema de protección a la infancia, con el objetivo de conseguir que el Interés Superior de la infancia sea el centro de todo el proceso de acogida y sea respetado y, si lo crees conveniente, haz alguna propuesta de mejora.

Comentarios, sugerencias y agradecimientos

Anexo 2 H - Entrevistas a familias acogedoras

1. Qué perfil tiene/ha tenido el niño/a que acoge o ha acogido? (edad, origen, tiempo que lleva en acogida, tipología de la acogida -simple, permanente...).
2. ¿Cómo fue el inicio y la evolución de la acogida en su experiencia como familia acogedora?
3. Qué significa/ha significado para usted educar y cuidar al niño/a acogido/a?
4. ¿Cuáles han sido sus razones para realizar una acogida?
5. Explique los cambios que ven/observan (positivos/negativos) en el niño/a durante el tiempo de acogida
6. Cómo vive el niño/a y usted/es las visitas con los padres biológicos? (explique su experiencia, cómo le afecta a cada uno, ...)
7. Recibe/ha recibido la información necesaria durante todo el proceso de acogida? Explique su experiencia.
8. ¿Qué necesidades tienen las familias acogedoras? ¿A quién acuden cuando la necesitan? ¿Reciben la ayuda necesaria?
9. Exprese su opinión respecto a la ayuda recibida por parte de su ICIF, referente, psicólogo/a, etc.
10. En caso de haber finalizado la acogida, ¿repetiría la experiencia? ¿Por qué?
11. ¿Cree que se está respetando el Interés Superior de la infancia (donde en el centro de todas las decisiones que se toman debe priorizar siempre el interés y bienestar del niño/a) durante la acogida? ¿Por qué? Explique los motivos de su opinión (piense en todo el proceso de acogida y lo

acontecido más relevante: los inicios de la acogida, durante, visitas, incidencias, retorno, ...)

12. La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia (LMSPIA), regula la introducción de la adopción abierta en el sistema de protección de la infancia. ¿Podrías darnos tu opinión al respecto, en qué situaciones crees que debería aplicarse y cómo afectaría al niño/a en casos de acogidas permanentes de larga duración?

13. Finalmente comente, según su criterio, los principales aspectos donde debería mejorar el sistema de protección a la infancia, e indique alguna propuesta de mejora.

14. Comentarios, sugerencias y agradecimientos