



plataforma
de infancia
españa



12

SISTEMA DE PROTECCIÓN



SISTEMA DE PROTECCIÓN

Las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños y Niñas de Naciones Unidas, aprobadas mediante resolución de la Asamblea General con fecha 24 de febrero de 2010²³⁹, reconocen que la **familia es el núcleo fundamental y el medio natural para el crecimiento, bienestar y la protección de los niños y niñas**. Cuando la familia no pueda, “ni siquiera con el apoyo apropiado, proveer al cuidado del niño, o cuando lo abandona o renuncia a su guarda”, es el Estado el encargado de su cuidado.

La reforma del sistema de protección que se llevó a cabo en 2015²⁴⁰, actualizó y mejoró los instrumentos jurídicos nacionales de protección para adaptarse a los estándares internacionales, flexibilizando y priorizando las medidas familiares frente a las residenciales, las estables frente a las temporales y las consensuadas frente a las impuestas. Sin embargo, los datos de los últimos

239 · Asamblea General de Naciones Unidas (2010). [64/142 Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños \(A/64/434\)](#).

240 · Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia

241 · Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2021). [Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia nro23](#) (MDSA2030, Datos de 2020)

años²⁴¹ ponen en evidencia que **no se está priorizando el acogimiento familiar frente al residencial**, destacando la falta de recursos y de políticas públicas para la desinstitucionalización.

Existen recomendaciones de diferentes organismos internacionales, como las del Comité de los Derechos del Niño, y compromisos adquiridos por España, como en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dirigidos a la mejora del sistema de protección en España y a avanzar hacia la desinstitucionalización

Sin embargo, **nuestro sistema de protección tiene todavía importantes retos que abordar** dirigidos al desarrollo de un modelo con enfoque de derechos basado en los niños y niñas que requiere, además de cambios profundos en las políticas públicas, un gran cambio de mentalidad de la sociedad y de los diferentes actores sociales.

Prevención de entrada en el sistema de protección

Si bien el marco regulador actual prioriza la prevención de la separación y el fortalecimiento de las familias biológicas/de origen, **el sistema de bienestar y protección infantil en España no cuenta con medidas eficaces para apoyar a las familias y prevenir las separaciones innecesarias y evitables**, carece de un enfoque de derechos y continúa poniendo el foco en la separación del niño o niña y no en la prevención primaria y secundaria para evitar la separación.

Para focalizarse en la prevención, el sistema de bienestar y protección infantil **debería contar con medios económicos y sociales que se centraran en la raíz del problema**, como la falta de apoyos económicos a las familias para la crianza, las dificultades en la conciliación, las dificultades de acceso a las escuelas 0-3, la falta de formación de las familias en parentalidad positiva. Si bien la pobreza nunca puede ser causa suficiente para justificar la separación, es necesario combatir esa pobreza con medidas eficaces.



Además, **el marco legislativo español adolece de graves carencias y de falta de garantías jurídicas en los procesos de declaración de tutela administrativa**, generando una grave indefensión a los niños, niñas y sus familias. Entre ellas, cabe destacar:

- La inexistencia de **obligación de una resolución administrativa** de declaración del riesgo como garantía mínima en un procedimiento administrativo, así como la falta de instrumentos técnicos que permitan hacer una **valoración del riesgo** en cada caso.
- La falta de **asistencia jurídica** a las familias y a los niños y niñas.
- **La falta de plazos** que impidan que los procedimientos se extiendan sin límite, lo que provoca demoras inadmisibles en los procesos de tutela por el Estado y el hacinamiento en algunos centros.



Recomendaciones

→ **Mejorar la inversión y contar con recursos humanos profesionalizados destinados al apoyo y asistencia a los niños, niñas y sus familias**, que mejoren la capacidad de cuidar, hagan frente a la pobreza y a la exclusión social y eviten situaciones de violencia, riesgo y desamparo. En particular, se recomienda:

- Desarrollar una estrategia o **marco normativo con enfoque de derechos** que asegure el cuidado de los niños, niñas y adolescentes en un entorno familiar favoreciendo su desarrollo integral, priorizando la inversión en la prevención de la separación mediante servicios y recursos locales de apoyo y capacitación familiar y la desinstitucionalización progresiva hacia otras modalidades de cuidado alternativo de calidad.
- Reforzar el sistema de **prestaciones familiares para la crianza**, contando con apoyos adicionales para las familias en situación de riesgo de pobreza, familias monoparentales, las numerosas, o aquellas que

cuentan con algún miembro con alguna discapacidad y aquellas cuyos padres están desempleados.

- Reforzar programas de **apoyo a la crianza** como los de fomento de la parentalidad positiva y buen trato; de mediación familiar; atención y prevención del ciberacoso; abuso de sustancias; para hijos e hijas de padres y madres separados; reunificación familiar; prevención del abandono o negligencia; conductas delictivas; adopción, acogimiento familiar; apoyos a la crianza según ciclos evolutivos, etc.

→ Mejorar los procesos y programas de intervención familiar, fomentando la **participación de las familias** en sus propios procesos, en los que han de ser protagonistas; apostando por intervenciones tempranas, que tengan en cuenta el conocimiento científico existente (los estudios sobre apego y trauma en el desarrollo); promoviendo conductas incompatibles con el maltrato, como la intervención prenatal en situaciones de vulnerabilidad; teniendo en cuenta “reconocimiento del daño” sufrido en las personas responsables de la crianza.

- Poner en marcha medidas que favorezcan la **conciliación de la vida familiar y laboral** (mirar capítulo sobre apoyo a la crianza)

→ **Mejorar las garantías, dentro de los procedimientos de retirada de tutela, en los expedientes de riesgo y desamparo** y establecer líneas de trabajo y metas para garantizar los derechos de los niños y niñas durante el procedimiento, en particular:

- Garantizar la condición de interesados a los niños y niñas en los procedimientos de riesgo y desamparo.
- Formalizar del riesgo y su comunicación a las familias desde el primer momento, mediante resolución administrativa, estableciendo plazos máximos para resolver los expedientes en los procedimientos de riesgo y desamparo.



- Proporcionar información adecuada a las familias y a los niños y niñas en cada fase del proceso, para que entiendan sus consecuencias, qué se entiende por cada grado de riesgo, qué obligaciones y derechos implica y la posibilidad de impugnar la resolución, etc.
- Designar un abogado de oficio especializado tanto para los niños y niñas individualmente, para garantizar sus derechos y coordinar y garantizar su interés superior ante la Administración; como para sus familias, para garantizar sus intereses y derechos en los procesos que tengan que ver con la tutela y cuidado de los niños y niñas.
- Proporcionar formación continua técnico-jurídica a los técnicos de los servicios sociales y de los servicios de protección, mediante un temario general sobre derechos de infancia, sobre los estándares y recomendaciones internacionales y sobre las obligaciones y principios de actuación de la administración en los procesos de protección del menor.

para actividades encaminadas a prevenir la separación de los niños de sus familias y asegurar una disponibilidad suficiente de apoyo y asistencia, incluidas las subvenciones y el apoyo profesional, particularmente a las familias con niños en situaciones desfavorecidas o de marginación.

También recomienda que el Estado parte:

(...)

b) Vele por que en todos los casos sea un juez quien adopte o revise las decisiones sobre la separación de un niño de su familia, y ello solo después de evaluar a fondo el interés superior del niño en cada caso particular

c) Asigne recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a la promoción de la atención en familias de guarda y a mejorar y desarrollar las competencias de los padres y las familias de guarda y de los cuidadores profesionales especializados



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

28. Recordando las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños y las recomendaciones anteriores del Comité (véase CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 42) el Comité recomienda que el Estado parte aumente los recursos

Puesta en marcha de estrategias de desinstitucionalización: priorización y fomento del acogimiento familiar.

Según los datos publicados por el Observatorio de Infancia, las Administraciones Públicas son responsables de 35.608 niños y niñas. Si bien en 2020 las cifras de acogimiento familiar (52,65 %) superaron a las de acogimiento residencial (47,35 %), es importante subrayar que dicho cambio de tendencia no es debido al crecimiento de los acogimientos familiares (que, de hecho, siguen estancados y se reducen ligeramente), sino a la drástica disminución de los acogimientos residenciales, que pasan de 23.209 en 2019 a 16.991 en 2020 (una reducción del 27%), una excepción que puede ser



debida a los efectos de la pandemia y el confinamiento.

Sigue preocupando particularmente el número de niños y niñas con discapacidad, migrantes no acompañados y menores de 6 años en acogimiento residencial, así como el número de años que permanecen en los centros, algunos de ellos macrocentros, al no existir mecanismos efectivos para que salgan de los centros de acogimiento residencial en los plazos que marca la ley. Es especialmente preocupante que, en el año 2020, en España había en acogimiento residencial 537 niños y niñas de 0 a 3 años y 640 de 4 a 6, incumpléndose, por tanto, la prohibición de institucionalizar a los menores de 3 años y evitarla en el caso de los menores de 6 años²⁴².

El Gobierno ha anunciado la puesta en marcha de la elaboración de la **Estrategia nacional de desinstitucionalización y desarrollo de servicios de apoyo comunitarios (2023-2026)**, dirigida a personas mayores, personas con discapacidad, **infancia en situación de vulnerabilidad**, personas dependientes y cualquier persona que se encuentre en riesgo de ser institucionalizada y que incluye la realización de campañas de sensibilización y difusión. Además, el **Plan de acción contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes del sistema de protección a la infancia**²⁴³, establece compromisos de las administraciones públicas para reforzar estructuralmente el sistema de protección tales como:

- El compromiso de que, antes de 2026 ningún niño o niña viva en un recurso residencial y que para 2031 ningún niño o niña menor de 10 años viva en un centro residencial.
- El desarrollo del acogimiento familiar exclusivo o profesionalizado.
- La reducción de la prevalencia del número medio de plazas por centro hasta 15 en todo el territorio y la transformación progresiva de los centros de más de 30 plazas, ya sea cerrándose o convirtiéndolos en centros de protección con hogares independientes.

A pesar del anuncio de estos avances, a día de hoy, las **grandes carencias en relación a las políticas públicas de fomento del acogimiento familiar** frente al residencial son:

- No se está promoviendo el acogimiento familiar mediante **campañas de sensibilización que fomenten el interés de posibles familias acogedoras**.
- **No se está facilitando un acompañamiento** efectivo y de calidad a las familias acogedoras ni se está **reconociendo** su labor a nivel económico, social o simbólico.
- La ausencia de **trabajo con las familias de origen** durante el tiempo que los niños, niñas y adolescentes están institucionalizados está dificultando la reunificación familiar y alargando el periodo de institucionalización.
- A pesar de que el art. 21.j) de la Ley 26/2015 establece la obligación de potenciar, como **medida complementaria** para los niños y niñas en acogimiento residencial, las salidas en fines de semana y períodos vacacionales con sus familias de origen o, cuando ello no fuese posible o procedente, con familias alternativas, este tipo de medidas no se están desarrollando o se están ejecutando de manera desigual entre las Comunidades Autónomas e incluso entre las provincias de una misma Comunidad.



Recomendaciones

- **Visibilizar** al colectivo de niñas, niños y adolescentes institucionalizados y trabajar la sensibilización para acabar con la estigmatización de la que son víctimas.
- Garantizar que la **Estrategia de Desinstitucionalización** anunciada:
 - pone en marcha políticas, planes y líneas de acción eficaces, a fin de asegurar que la atención en centros de acogida es un último recurso (con unas normas

242 · Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2021). [Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia nro23](#) (MDSA2030, Datos de 2020).

243 · Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022). [Plan de acción contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes del sistema de protección a la infancia](#).



de calidad mínimas que incorporen el enfoque de derechos del niño), garantizando

- que se prioriza el acogimiento familiar frente al residencial

→ Apoyar y fomentar el acogimiento familiar:

- Asignar recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a la promoción de la atención en familias de guarda y a mejorar y desarrollar las competencias de los padres y las familias de guarda y de los cuidadores profesionales especializados, impulsando la cultura y formación para el acogimiento familiar.
- Realizar un seguimiento constante, estable y cercano por un equipo profesional a las familias acogedoras para evitar (y/o revertir) los ceses de acogimiento familiar y la (re)institucionalización, facilitando espacios en los que los que puedan compartir experiencias y que sirvan para articular medidas de corrección y mejora de cara a futuros acogimientos.
- Fomentar el acogimiento familiar profesionalizado como alternativa a la institucionalización, sensibilizando sobre sus beneficios en el bienestar de niños y niñas.
- Reconocer y retribuir a todas las familias acogedoras
- Sensibilizar, impulsar y desarrollar reglamentariamente los recursos familiares alternativos contemplados en las leyes nacionales y autonómicas de protección de menores (familias alternativas, familias colaboradoras, familias amigas, etc.).
- Realizar un análisis y seguimiento del acogimiento familiar en las distintas Comunidades Autónomas.
- Crear un protocolo unificado y homologado de

evaluación de idoneidad para el acogimiento familiar (en familia ajena y extensa) y la adopción vinculada a una formación más amplia donde se reconozcan las posibles dificultades de los niños y niñas con en situaciones de adversidad temprana.



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

Que el Estado parte 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 (párrafo 28).

Garantía de derechos y mejora de la calidad del acogimiento residencial de acuerdo a los estándares internacionales:

El sistema de Protección en España **no está dotado de los recursos necesarios** para garantizar plenamente el ejercicio de los derechos de los niños y niñas. En 2018 el Comité de los Derechos del Niño mostró su preocupación por las consecuencias de esta falta de recursos, como “las demoras en la asunción de la tutela por el Estado y las deficiencias de las



instalaciones y el hacinamiento en algunos centros de acogida”²⁴⁴.

Esta falta de recursos unido a otros factores, como la cultura de la institucionalización imperante, afectan al trato que reciben los niños y niñas, poniendo de relieve diversas carencias como **la falta de normas mínimas y homogéneas de calidad de los centros de acogimiento residencial e información oficial estandarizada**. Falta una regulación homogénea de las tipologías de los centros de acogimiento y existen grandes diferencias en la financiación, clasificación y recursos humanos entre centros.

En 2021, había en las 17 Comunidades Autónomas 1.345 centros de protección con 20.057 plazas. Aunque la media de plazas por centro es de 15, existe una gran diferencia entre territorios. Cinco Comunidades Autónomas superan esta media estatal de número de plazas por centro. No obstante, un 17% de los recursos residenciales son centros de 17 a 30 plazas; y un 6% (64) excede las 30 plazas, suponiendo hasta el 29% de los centros en alguna Comunidades Autónomas²⁴⁵.

Y es que en algunas Comunidades Autónomas no se priorizan los hogares pequeños. **La existencia de macrocentros** es una de las grandes preocupaciones, ya que no permiten una intervención individualizada en un ambiente familiar e impacta en el desarrollo de los derechos de estos niños y niñas. **Espacios más pequeños y flexibles permiten acompañamientos más personalizados, el desarrollo de redes afectivas y un mejor tratamiento del trauma**²⁴⁶. Pero el tamaño no es el único criterio a valorar. Los centros más pequeños tienen más probabilidades de garantizar servicios individualizados y orientados a las necesidades, pero su pequeño tamaño no significa que no tengan una cultura institucional. Hay otros factores que hay que tener en cuenta, como el tipo de entorno y la naturaleza y calidad de los cuidados prestados, que contribuyen al carácter institucional del centro²⁴⁷ ñkl.,ml. De hecho, la **externalización de los servicios de protección bajo criterios únicamente económicos** sin valorar la calidad del servicio y la falta de

mecanismos para detectar la mala atención a los niños y niñas, son otras de las carencias del sistema.

Por otro lado, además de la preocupación por la **sobreocupación** en los últimos años de algunos centros (especialmente los de primera acogida, en los que el número de niños ha llegado a triplicar a las plazas disponibles), es importante destacar la alta rotación de los profesionales del sistema o por la **priorización de los criterios económicos a la hora de tomar decisiones**, dejando el interés superior de cada niño en segundo plano.

La falta de explicación, información y participación en la adopción de medidas que les afectan, supone una vulneración del derecho de los niños y las niñas a que todas las decisiones que se tomen sean acordes a su interés superior y una limitación de sus posibilidades de futuro. El art. 21.bis.3. LOPJM reconoce el derecho del niño en acogimiento residencial a ser escuchado en caso de queja y a ser informado de todos los sistemas de atención y reclamación que tiene a su alcance, incluido el derecho de audiencia en la Entidad Pública.

Otra de las grandes carencias es que **no se está realizando un seguimiento y revisión adecuada de las medidas provisionales y que eviten la prolongación** de la estancia en los recursos de primera acogida, vulnerándose, además, lo establecido en la LOPJM y en la LOPIVI²⁴⁸. **De hecho, los niños y niñas están en acogimiento residencial más tiempo del necesario y recomendable**. La duración de los procesos de declaración de desamparo se alarga incluso más de dos años hasta que se dicta resolución, y durante todo este tiempo, los niños y niñas siguen en acogimiento residencial “provisional” sin una labor en paralelo con su familia. Además, 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, en 2020, de los niños, niñas y adolescentes que causaron baja de un centro de protección, el 47,7% lo hicieron porque cumplieron la mayoría de

244 · Comité de Derechos del Niño (2018). Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España. [CRC/C/ESP/CO/5-6](#), para. 27b)

245 · Asociación Nuevo Futuro y Cátedra de Derechos del Niño de la Facultad de Derecho (Comillas ICADE) (2022). [Estudio de los centros de acogimiento residencial para los niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la protección en España](#).

246 · APRAMP. (2020). [Menores Víctimas de Trata y Explotación. Una realidad oculta, cada día más visible](#).

247 · Eurochild (2021). [Opening Doors for Europe’s children. Deinstitutionalisation of Europe’s Children. Questions and answers](#).

248 · El art. 12 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en su redacción dada por la LOPIVI, establece el deber de las Entidades Públicas de garantizar los derechos de los niños y niñas desde el momento en que acceden a un recurso de protección, así como su obligación de proporcionar 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. Asimismo, establece que, cualquier medida de protección no permanente que se adopte respecto de menores de tres años se revisará cada tres meses, en el caso de mayores de tres, cada seis y, en los acogimientos permanentes, el primer año cada seis meses y, a partir del segundo año, cada doce.



edad, frente al apenas 8,8% 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 residencial²⁴⁹.

En relación al **derecho a la educación de los niños y niñas tutelados**, es necesario destacar la necesidad de apoyos adicionales que deben proporcionarse durante su etapa educativa dada su historia personal, afectiva y el entorno en el que crecen. Los niños y niñas que se encuentran en centros de acogimiento residencial presentan, en un porcentaje alto, dificultades de aprendizaje cuya evaluación se retrasa en muchas ocasiones y que precisan una intervención en las causas y no solo sobre los síntomas que se manifiestan. En ocasiones no se llegan a realizar informes, ni diagnósticos, ni se desarrollan medidas de apoyo. La mayor parte de los diagnósticos que se realizan por parte de los Equipos de Orientación se incluyen entre los Trastornos del Neurodesarrollo y se inician en la fase de desarrollo infantil, en muchos casos antes del inicio de la escolaridad primaria, incidiendo en el funcionamiento personal, social y académico²⁵⁰.

En comparación con los niños y niñas en Acogimiento Familiar, éstos obtienen un nivel de rendimiento académico significativamente superior a los que, tras su declaración de desamparo, ingresan en Centros de Acogida Residencial, entendiéndose que esto es debido a que, el entorno familiar proporciona un nivel de estabilidad emocional y motivacional superior al que puede proveer una institución como son los Centros de Acogida, pese a que puedan existir apoyos académicos especializados en ellos²⁵¹.

Esta falta de cobertura de sus necesidades de apoyo en el periodo educativo, repercuten en la garantía de su derecho a la educación. Muchos de los niños y niñas, especialmente entre los migrantes, no tienen el título de la ESO teniendo más de 16 años. La mayoría de los programas de formación reglada y FPB se encuentran centralizados en las ciudades y hasta la mitad de los chicos y chicas atendidos se quedan sin plaza en las preinscripciones. La falta de sensibilidad y capacitación del personal

en estos centros educativos provoca que **adolescentes con problemas de conducta** en acogimiento residencial se queden fuera, imposibilitando la adaptación curricular.

Por último, hay que destacar que, 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 Comunidades y Ciudades Autónomas, lo que dificulta 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 y niñas en acogimiento residencial. No obstante, en julio de 2022, la Asociación Nuevo Futuro publicó un estudio actualizado sobre los centros de protección en España, incluyendo datos estructurales y programas de protección en base a unos criterios consensuados entre 15 Comunidades Autónomas²⁵². 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.



Recomendaciones

→ **Garantizar una atención individualizada con enfoque de derechos de la infancia que priorice el interés superior de los niños y niñas privados de cuidado parental o en riesgo de estarlo, en todas las decisiones que les afecten**, incluyendo el grado de intervención (prevención secundaria o terciaria), la modalidad de acogimiento, la no separación de los hermanos, la

249 · Asociación Nuevo Futuro y Cátedra de Derechos del Niño de la Facultad de Derecho (Comillas ICADE) (2022). [Estudio de los centros de acogimiento residencial para los niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la protección en España.](#)

250 · Dirección General de la Familia y el Menor y Fundación Pryconsa (2018). [Ayudando a Aprender. Programa de desarrollo de competencias para facilitar y reforzar el aprendizaje escolar en los centros de protección de menores de la Comunidad de Madrid.](#)

251 · Navarro Soria, I., Tortosa Casado, N. et al (2014). [Análisis comparativo del rendimiento escolar en menores usuarios de distintos recursos del sistema de protección. Congreso Internacional Infancia en Contextos de Riesgo.](#)

252 · Asociación Nuevo Futuro y Cátedra de Derechos del Niño de la Facultad de Derecho (Comillas ICADE) (2022). [Estudio de los centros de acogimiento residencial para los niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la protección en España.](#)



reintegración en la familia de origen y el proceso de transición a la vida independiente. En la evaluación y determinación del interés superior se tendrá en cuenta:

- Tal y como establecen las Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado, el acogimiento residencial debe limitarse a los casos en que se considere realmente necesario (principio de necesidad).
- En todo caso, el cuidado al niño o niña deberá ser proporcionado de la manera más idónea para el mismo (principio de idoneidad), y de manera lo más inmediata, integral y adecuada a sus necesidades, evitando la prolongación de las medidas de carácter provisional y de primera acogida, con un plan de seguimiento que garantice al menos, las revisiones establecidas en las leyes.
- Contemplar la particularidad de los niños, niñas y adolescentes en **situaciones especiales** (grupos de hermanos, niños o niñas con discapacidad, niños o niñas migrantes, niñas más vulnerables de caer en redes de explotación sexual) con enfoque de derechos.

→ **Mejorar la calidad de los centros de acogimiento residencial** mediante el desarrollo de instrumentos que establezcan criterios de calidad de carácter vinculante de acuerdo con los estándares internacionales en las modalidades de cuidado alternativo, y en particular:

- Garantizar la promoción de las Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado, la LOPIVI, el Plan de acción contra la explotación sexual de niños y niñas en el sistema de protección y los derechos de la infancia y políticas o estrategias de desinstitucionalización que se aprueben
- Garantizar que se cumplan los estándares

internacionales y nacionales, con unos requisitos homogéneos de calidad en todo el territorio, prestando especial atención a la promoción de centros de tamaño pequeño y que proporcionen una atención individualizada, con programas que atiendan a necesidades específicas y garanticen el pleno desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, acompañado de un sistema de vigilancia y supervisión de la calidad.

- Garantizar la formación y capacitación a todos los profesionales implicados en el cuidado de los niños, niñas, adolescentes y sus familias sobre la evaluación y determinación de su interés superior, sobre los derechos y necesidades los niños y niñas privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo, incluyendo a todos los profesionales que trabajan en el sistema de protección, jueces, fiscales, abogados, sanitarios y maestros, para que todas las decisiones se tomen en base a los estándares y normativa vigentes y con enfoque de derechos.
- Establecer medidas de seguimiento periódico e indicadores de bienestar y garantía de derechos y necesidades de los niños y niñas.
- Aumentar la inversión económica para mejorar los recursos materiales y profesionales, incluyendo formación específica del personal y el desarrollo de herramientas tecnológicas que faciliten el intercambio de información entre la administración pública y las entidades que gestionan hogares de acogimiento residencial; recursos sanitarios psicológicos para niños, niñas, adolescentes y sus familias, en la actualidad insuficientes y necesarios dada la crisis sanitaria, climática y económica.
- Armonizar criterios para el establecimiento de tipologías de centros de protección y unificar el registro de datos sobre centros de protección, así



como actualizarlo periódicamente.

- Garantizar una intervención adecuada de apoyo escolar, una formación a los profesionales de los centros de acogimiento residencial y escolares para una detección temprana de las dificultades de aprendizaje y los posibles trastornos del neurodesarrollo más habituales en los niños y niñas dentro del sistema de protección, que permita a profesores, especialistas y educadores contar con apoyos administrativos específicos, recursos humanos, formación y materiales para un acompañamiento respetuoso, holístico y adecuado a los procesos individuales de cada niño o niña, que tengan en cuenta su realidad sociocultural, familiar y personal.
- Garantizar el acceso a la educación y a la Formación Profesional en los **centros del entorno**.

→ **Promover el derecho de los niños y niñas a ser escuchados** y a que su opinión sea tenida en cuenta en los procesos de determinación de su interés superior, estableciendo los cauces necesarios para ser escuchados de forma directa y a expresarse según su edad y grado de madurez:

- Obligar a las administraciones responsables de los centros de acogimiento residencial, a establecer cauces efectivos para la escucha directa y adaptada a los niños y niñas y aumentar las visitas a los centros para conocer de primera mano los problemas y la opinión de los niños y niñas.
- Eliminar las previsiones legales que limitan o restringen a priori la participación en las decisiones que les afectan por razón de su edad o en función del grado de madurez, tanto en el momento de constituir un acogimiento, como en el de su cese.
- Reforzar y articular mecanismos de comunicación, queja y denuncia **accesibles y eficaces**.



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

Que el Estado parte (párrafo. 28)

d) Garantice unas condiciones humanas y dignas en los restantes centros para niños con dificultades de conducta o de socialización e investigue a fondo todas las denuncias de abusos o malos tratos en esos centros

e) Vigile y supervise constantemente la calidad de las modalidades alternativas de cuidado para los niños, incluso ofreciendo canales accesibles para denunciar, vigilar y remediar el maltrato de los niños, y vele por que existan mecanismos accesibles de queja para los niños en los centros de acogida estatales y los hogares de guarda

Trabajo con las familias de origen para favorecer la reintegración de los niños y niñas

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 y destaca la prioridad de la familia de origen y la obligatoriedad de elaboración de un plan individual



de protección en el que se incluirá un programa de reintegración familiar cuando esta última sea posible.

Existen carencias en el trabajo de los servicios sociales con las familias tras la **retirada de tutela** para favorecer la **reintegración de sus hijos e hijas**, una vez eliminadas las circunstancias que lo motivaron.

La **institucionalización se alarga** más tiempo del necesario, como consecuencia de la falta de regulación de la responsabilidad derivada de la intervención que se hace tras una medida de institucionalización y de la falta de un seguimiento periódico de los casos o revisión periódica de las medidas.

Existe **criminalización a los progenitores sin garantizar planes de preservación y prevención específica frente a la separación familiar**. A la hora de trabajar con la familia de origen se deben tener en cuenta los factores multicausales y transgeneracionales que favorecen estas situaciones de desamparo. El contrato que se le propone a la familia parece depositar toda la responsabilidad en ella y no en los poderes públicos, que deben facilitar a las familias todos los sistemas de apoyo necesarios para el mantenimiento de los niños y niñas en su propio entorno o su reintegración en el caso de que se vean abocados a la separación.

La **reintegración en la familia** debe ser el objetivo prioritario de toda intervención o actuación con niños y niñas que han perdido el cuidado parental. La decisión de reintegrarlo a la familia debe ser el resultado de una evaluación realizada por un equipo profesional y multidisciplinar, en el que participen todos los interesados y que garantice el interés superior del niño. Esta exigencia para la reintegración no está expresamente contemplada en la legislación española.



Recomendaciones

- **Explicitar la reintegración familiar como principio y fin de las actuaciones en cuidado alternativo.** Debe garantizarse que la actuación protectora se realice en el entorno más cercano al lugar de residencia habitual del niño, niña o adolescente y facilitar el contacto con su familia. Una vez resueltas o desaparecidas las causas de la separación, se ha de responder estrictamente al interés superior del menor.
- Mejorar el **seguimiento e información acerca de la familia de origen** de los niños, niñas y adolescentes para facilitar el trabajo de los profesionales para trabajar en las causas de la institucionalización, establecer mecanismos de seguimiento y revisión periódica de cada caso individual, para garantizar que están el menor tiempo posible institucionalizados.
- **Asegurar el trabajo de los servicios sociales con las familias una vez se ha producido una retirada de tutela para favorecer la reintegración de sus hijos** o hijas una vez se hayan eliminado las circunstancias que lo motivaron, dotándoles de los recursos económicos, materiales y humanos y la capacitación necesaria para fomentar la reintegración, acompañando al menor de edad y a las familias de origen y de acogida.

Creación de entornos seguros

Los niños y niñas tutelados por el sistema de protección son **uno de los grupos más vulnerables frente a la violencia** por una multiplicidad de factores como el hecho de no encontrarse con sus padres o madres; la falta de herramientas del sistema de protección para protegerles (especialmente



en recursos residenciales grandes); porque en ocasiones han podido ser ya víctimas de violencia y no han recibido ningún apoyo posterior; o porque las redes explotación, conscientes de dicha vulnerabilidad, van a buscarlos directamente.

A día de hoy, faltan datos sobre la dimensión y variantes del problema, lo que hace que la violencia permanezca **especialmente invisible**, debido a las carencias que existen en los sistemas de protección para prevenir y proteger a los niños y niñas tutelados de la violencia. Sin embargo, durante los últimos años han ido surgiendo diferentes casos en diferentes zonas del país relacionados con **niños, y especialmente niñas, víctimas de explotación sexual infantil en los centros de menores donde estaban siendo tutelados**, que visibilizan una realidad que no es nueva y que está extendida en el sistema de protección en toda España. Además, existen testimonios de niños y niñas que declaran haber sido tratados con violencia por el personal de los centros, tanto de seguridad, como educadores, y que han encontrado **muchas trabas para denunciar o para iniciar un procedimiento judicial, lo que ha impedido su investigación y consiguiente protección**.

La situación de muchos niños y niñas se ve agravada por la **saturación de muchos de los centros de acogida, la falta de recursos y personal** (psicólogos, sanitarios, etc.) y la **falta de posibilidades de actividades educativas, culturales o lúdicas**, poniendo de manifiesto una serie de déficits que el sistema de protección venía acumulando.

En esta línea, el Comité sobre los Derechos del Niño en 2018 mostró su preocupación por “los casos de malos tratos y de trato degradante de niños atendidos en centros de acogida, incluso denuncias de reclusión en condiciones de aislamiento, diagnósticos médicos erróneos y tratamiento médico incorrecto, además de la falta de sistemas de vigilancia y denuncia centrados en los niños y de mecanismos de queja a disposición de estos”²⁵³.

Si bien la **LOPIVI ha introducido algunas mejoras importantes constituyéndolos como entornos seguros**, con medidas como la posibilidad de denunciar sin la necesidad de acompañamiento del tutor, o la declaración de conflicto de intereses cuando un niño o niña denuncia al personal de los servicios de protección, hay cuestiones que no han sido reguladas por la LOPIVI con la contundencia que se requería en el ámbito de los recursos

residenciales del sistema de protección. Especialmente relevante es la falta de previsión de la figura del coordinador de protección o delegado de bienestar en los centros de protección, de la misma manera que se hace en el ámbito del deporte y del tiempo libre o en el educativo.

Además, si bien la LOPIVI ha introducido la posibilidad del traslado de un niño o niña que denuncia haber sido víctima de violencia en el centro en el que reside, no existe la aplicación automática de medidas de protección, por lo que está sometida a la arbitrariedad y voluntad del tutor en cada caso. **La falta de protección inmediata y la obligación de convivir con las personas a quienes se ha denunciado genera miedo y un profundo desapego en niños y niñas**.

La aprobación del **Plan de acción contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes del sistema de protección a la infancia** ha supuesto un avance al poner el foco en los niños, y especialmente las niñas del sistema de protección. Sin embargo, los sistemas de protección a la infancia tienen, a día de hoy, carencias en relación a los **mecanismos internos de protección a los niños, niñas y adolescentes contra todo tipo de violencia** y, especialmente, contra cualquier tipo de maltrato físico que eventualmente puedan recibir por parte de trabajadores de los recursos en los que residen²⁵⁴. Preocupan especialmente:

- Falta una regulación legal de la **extensión de la potestad sancionadora y disciplinaria en los centros**, que no puede dejarse al reglamento de régimen interior de cada uno porque se trata de limitar derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, especialmente urgente en el caso de centros para niños y niñas con discapacidad.
- Es necesario trabajar para que los **mecanismos de queja y denuncia** sean conocidos, accesibles, eficaces e imparciales, de manera que permitan a los niños y niñas pedir ayuda cuando se dé una situación de violencia
- Falta **formación específica** a los profesionales que trabajan con niños y niñas en la detección de situaciones de abuso, descuido, explotación o riesgo de abandono, y en cuanto a la extensión del deber de comunicación y sus cauces.

253 · Comité de Derechos del Niño (2018). Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España. CRC/C/ESP/CO/5-6

254 · Fundación Raíces (2020). Violencia institucional en el sistema de protección a la infancia.



→ Los mecanismos externos que tienen encomendada la vigilancia del sistema de protección a la infancia y que deben velar por el respeto de los derechos de los niños y niñas, en concreto, el Ministerio Fiscal y los órganos jurisdiccionales, resultan muchas veces inaccesibles a los niños y niñas, y, cuando se solicita su intervención, no siempre son eficaces en la resolución de los casos concretos y de las problemáticas estructurales

En relación con las **medidas de contención** y aunque la LOPIVI ha prohibido el uso de contenciones mecánicas a punto fijo:

→ Se sigue permitiendo la utilización de medidas de contención mecánica no a punto fijo, como sujeciones, esposas o grilletes, en centros específicos de problemas de conducta y en centros de reforma.

→ Se permite utilizar las medidas de contención en determinados casos²⁵⁵. Esta previsión tiene un margen de interpretación discrecional y desvirtúa el objetivo de estas, que no debería ser sancionador.

→ Se permite el uso de medidas de contención física (restricción de espacios y movimientos o la inmovilización) en centros ordinarios de protección, sin que se regulen los supuestos habilitantes para que puedan ser utilizadas.



Recomendaciones

→ La **Estrategia Integral sobre la Erradicación de la Violencia contra la Infancia** y los documentos que puedan acompañarla deberían considerar a la infancia y adolescencia bajo el sistema de protección como grupo y área prioritaria, articulando medidas para la prevención, detección y protección ante la violencia ejercida, entre otros, por trabajadores del sistema de protección.

→ Poner en marcha, con inversión suficiente, el **Plan de acción contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes del sistema de protección a la infancia**.

→ Garantizar que los **sistemas de protección se constituyen como entornos seguros para la infancia**:

- Incorporar el **enfoque de derechos de infancia y el buen trato** en el sistema de protección. El cuidado alternativo en cualquiera de sus modalidades tiene que ser un entorno seguro y protector para el niño, niña o adolescente, que evite toda forma de violencia y promueva su desarrollo integral.
- Prohibir cualquier tipo de medida sancionadora, disciplinaria o castigo que pueda suponer la violación de los derechos fundamentales de los niños y niñas y que, de igual manera, no se permiten en el contexto familiar, incluyendo cualquier tipo de contención mecánica (también sujeciones, esposas o grilletes) en cualquier tipo de centro.
- Proporcionar formación del personal con facultades para aplicar medidas de desescalada y contención en derechos de la infancia, resolución de conflictos y técnicas de sujeción personal, tal y como establece la LOPIVI.
- Exigir que se mantengan y se monitoricen registros sobre el uso de la disciplina en general y de la coerción física.
- Habilitar mecanismos de denuncia seguros, eficaces, confidenciales, adaptados y accesibles de forma que se garantice que todo indicio de violencia que tenga lugar en un recurso residencial donde se alojen niños, niñas y adolescentes sea debidamente denunciado. Especialmente importante es que puedan tener

255 · En casos de intentos de fuga, resistencia activa que suponga una alteración grave de la convivencia o una vulneración grave a los derechos de otros menores o riesgo directo de autolesión, de lesiones a otros o daños graves a las instalaciones.



acceso a la Fiscalía de Protección de Menores sin intervención del personal de los centros ni de los servicios de protección. Asimismo, es fundamental facilitar el acceso de estos niños y niñas a las líneas telefónicas de ayuda.

- Reforzar la supervisión de la Fiscalía en los centros de protección y su papel activo en la protección de los niños, niñas y adolescentes que residen en estos centros con visitas regulares cada dos meses
- Establecer la obligatoriedad de la figura del coordinador o coordinadora de protección en los centros de protección, a través del desarrollo normativo autonómico en las distintas Comunidades Autónomas.
- Incorporar con carácter obligatorio la implantación de mecanismos internos de actuación en todos los recursos residenciales, públicos y privados, ante posibles situaciones de violencia, a incluir en las políticas de protección a la Infancia.
- Evitar, en la medida de lo posible, la presencia de vigilantes de seguridad en los recursos residenciales de protección a la infancia y, en cualquier caso, limitar su ámbito de actuación a la vigilancia y protección de las instalaciones.
- Posibilitar que los recursos residenciales de protección de menores de edad (no solo los que impliquen privación de libertad) estén sometidos a control por parte del Mecanismo nacional de prevención de la tortura.

Apoyo y garantía de derechos en la transición a la vida adulta

Según datos de Cruz Roja **el 10% de las personas jóvenes extuteladas atendidos por Cruz Roja²⁵⁶, vive en la calle o se encuentran en situación de alta precariedad al cumplir los 18 años.** En ambos casos, la vulnerabilidad de estos jóvenes es extrema: el 84 % se encuentra en riesgo de pobreza y exclusión, el 81,5 % está en paro y el 84 % no recibe ninguna prestación o subsidio. Además, la crisis provocada por la COVID-19 ha afectado de forma sustancial a la inserción social y laboral de estas personas jóvenes y ha agravado su vulnerabilidad y su riesgo de pobreza y exclusión social.

No se trabaja con la familia de origen, y tampoco existen programas de emancipación suficientes para los niños y niñas al cumplir los 18 años, por lo que el riesgo de caer en la exclusión social o en situaciones de violencia es muy alto.

Y es que las **niñas y niños en acogimiento residencial se enfrentan a procesos de transición a la vida adulta muy diferentes a sus pares.** Mientras que la edad media de emancipación del conjunto de la población son los 29,5 años²⁵⁷, las personas jóvenes del sistema de protección están obligadas, en la mayoría de los casos, a independizarse con 18 años, ya que los recursos disponibles para personas extuteladas no llegan al conjunto de quienes han pasado por los centros residenciales. No solo es un proceso más acelerado, sino que, en muchas ocasiones, estas personas sufren barreras vinculadas con la falta de redes de apoyo, el bajo nivel educativo y la discriminación por motivos de género. Las personas que proceden del sistema de protección presentan más riesgo de fracaso escolar, precariedad laboral y paro crónico, parentalidad precoz, conductas adictivas, delincuencia, problemas de salud física y mental, indigencia o aislamiento social. La falta de alternativas económicas reales hace de que estos adolescentes, y especialmente a las chicas, sean más vulnerable a la explotación sexual²⁵⁸.

Además, **muchos de los jóvenes que sale del sistema de protección no ha finalizado estudios ni tiene opciones de encontrar trabajo.** Esto les bloquea y les paraliza, interfiriendo en su nivel de madurez para afrontar la

256 · Cruz Roja Española (2019). Boletín sobre vulnerabilidad social núm. 19. Personas jóvenes en extutela y/o riesgo de exclusión social.

257 · Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Instituto de la Juventud (2020). Resumen ejecutivo Informe Juventud en España 2020.

258 · Datos obtenidos del Plan de acción contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en el sistema de protección a la infancia.



situación.

La respuesta protectora de nuestra legislación debería atender al interés superior de los niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial e ir incluso más allá de la mayoría de edad. Pese a la incorporación del art. 22 bis LOPJM (“programas de preparación para la vida independiente”) y el avance que supone respecto de la legislación anterior, su previsión resulta insuficiente. No está regulada una evaluación para salir del sistema de protección como la establecida para entrar **ni hay una concreción de la obligación del Estado de facilitar la transición a la vida independiente** de quienes han estado bajo su tutela.

En aplicación del interés superior del niño, se debería considerar que los adolescentes que se preparan para abandonar el sistema de cuidado alternativo necesitan una ayuda activa para preparar esta transición, tener acceso a empleo, vivienda y apoyo psicológico cuando redunde en su interés superior. De conformidad con las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, deberán poder acceder a los servicios de acompañamiento de extutelados/as, algo que no se contempla hoy en nuestra legislación.

Hay una falta de recursos suficientes y estables para la gestión de programas de emancipación y para la cobertura de ayudas de autonomía:

- Los presupuestos destinados a la gestión de los programas de emancipación son insuficientes
- Falta dotación presupuestaria que permita ampliar el rango de incidencia, especialización e individualización de los itinerarios, y mejorar cualitativamente el apoyo tras el cumplimiento de la mayoría de edad.
- La financiación y gestión de los programas de emancipación suelen convocarse a través de subvenciones anuales, lo que atenta contra la estabilidad y especialización de los servicios.
- Necesidad de alternativa de recursos ante la mayoría de edad del colectivo de jóvenes extutelados/as: el hecho de que exista un único “modelo” de programa (no unificado además por las Comunidades Autónomas), y no existan recursos especializados (en salud mental

y/o diversidad funcional, por ejemplo) impide que muchos y muchas jóvenes alcancen sus objetivos deseados en su transición a la vida adulta por no contar con recursos que puedan dar respuesta a sus realidades y necesidades específicas.

El número de plazas en recursos residenciales de emancipación para jóvenes extutelados es inferior al número de jóvenes que participan en los Programas de autonomía²⁵⁹.

Además, no existen criterios comunes entre los distintos programas de preparación para la vida independiente ofertados por las Comunidades Autónomas, en cuanto al colectivo al que van dirigidos (el rango de edad oscila entre los 16 y 24 años, siendo en la mayoría de las Comunidades Autónomas un programa dirigido exclusivamente a personas jóvenes extuteladas de entre 18 y 21 años), la finalidad, objetivos, áreas de intervención y presupuestos.

Faltan programas específicos de emancipación para que puedan continuar sus estudios más allá de la etapa obligatoria, ya sea en formación laboral, como en cuanto a estudios superiores. La mayoría de los jóvenes que sale del sistema de protección no ha finalizado estudios ni tiene opciones de encontrar trabajo.

Existe una falta de participación de los propios chicos y chicas en sus procesos de emancipación, lo que reduce su eficacia.



Recomendaciones

- Garantizar la evaluación, **planificación y el apoyo**, así como un seguimiento efectivo hasta que se alcance la vida independiente como parte de las obligaciones de protección del Estado.
- Desarrollar **programas de apoyo a los niños, niñas y**

259 · De acuerdo con las organizaciones que gestionan estos programas y ante la ausencia de datos oficiales.



adolescentes en su transición a la edad adulta, garantizando una intervención individual en los itinerarios de transición a la vida adulta y emancipación, utilizando una metodología participativa en su implementación, asegurando el derecho a ser oídos y la participación de los niños, niñas y adolescentes en los procesos de toma de decisiones dentro de sus proyectos educativos de intervención.

→ **Ampliar la red de hogares de emancipación** para jóvenes extutelados y la edad máxima permitida, teniendo en cuenta a los jóvenes que provienen de diferentes procesos, como los niños y niñas migrantes no acompañados; así como desarrollar programas específicos para población en riesgo de exclusión que cumplen la mayoría de edad en situación de mayor vulnerabilidad.

→ Garantizar el apoyo a estos niños, niñas y adolescentes en su tránsito desde el sistema de protección hacia una vida independiente desde un **enfoque holístico**, garantizándoles la continuidad en educación, acceso a una vivienda, inserción laboral y apoyo psicológico.

→ **Crear recursos específicos** estables que potencien su integración en distintas áreas (educación, formación profesional, inserción laboral, participación comunitaria, salud, ocio y tiempo libre, relaciones interpersonales, etc.) y garantizar un proceso positivo de integración y que ofrezca la oportunidad de saltar a una nueva etapa en igualdad de condiciones que un niño o niña que se ha desarrollado en un contexto familiar.



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

Que el Estado parte formule y aplique programas de apoyo para ayudar a los niños de los centros de acogida en su transición a la edad adulta (párrafo 28).