

# ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN Y TRANSICIÓN HACIA MODELOS DE APOYO PERSONALIZADOS Y COMUNITARIOS

## NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Responsable del equipo: María del Carmen Barranco Avilés. Universidad Carlos III de Madrid

Personas del equipo:

María Almela Gambín, Universidad Carlos III de Madrid

Paula Macarena Andrade. Universidad Carlos III de Madrid

Juan Vicente Castellanos. Universidad Carlos III de Madrid

Karla María García Crespo. Universidad Carlos III de Madrid

María José Jara Leiva. Universidad de Chile

Cristina Guilarte Martín Calero. Universidad de Valladolid

Santiago Martínez Ventoso. Universidad Carlos III de Madrid

Gabriela Velásquez Crespo. Universidad Carlos III de Madrid

## Índice

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>PARTE PRIMERA: SITUACIÓN ACTUAL.....</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo primero. Algunos datos .....</b>	<b>12</b>
1.- Tamaño y tipo de instituciones .....	12
2.- Características de las personas que viven actualmente en instituciones .....	17
3.- Tipos de cuidado y atención prestados .....	18
4.- Resultado de la institucionalización .....	22
<b>Capítulo segundo. Factores de riesgo .....</b>	<b>25</b>
1.- Factores de riesgo y desencadenantes personales .....	25
2.- Factores de riesgo y desencadenantes contextuales .....	28
<b>Capítulo tercero. Uso de restricciones .....</b>	<b>36</b>
1.- Prevalencia y tipología del uso de restricciones.....	36
2.- Análisis de alternativas al uso de restricciones en otros países .....	41
<b>Capítulo cuarto. Marco competencial y roles profesionales.....</b>	<b>44</b>
1.- Aclaraciones conceptuales sobre competencias y roles profesionales.....	44
2.- Situación actual .....	47
<b>Capítulo Quinto. Marco jurídico .....</b>	<b>52</b>
1.- Marco jurídico internacional y de la Unión Europea .....	53
2.- Derecho comparado.....	56
3.- El marco normativo español.....	64
<b>Conclusiones .....</b>	<b>72</b>
<b>PARTE SEGUNDA: RECOMENDACIONES Y ALTERNATIVAS .....</b>	<b>75</b>
<b>Capítulo primero. Recomendaciones internacionales sobre los procesos de desinstitucionalización .....</b>	<b>76</b>
1.- Recomendaciones internacionales.....	76
2.- Experiencias en otros países .....	84
<b>Capítulo segundo. Alternativas de vida .....</b>	<b>99</b>
1.- Prevención primaria: evitar el riesgo .....	99
2.- Desinstitucionalizar el sistema de protección .....	105
3.- Recuperación del vínculo familiar y comunitario .....	118
4.- Gestión .....	123
<b>Conclusiones .....</b>	<b>128</b>
<b>PARTE TERCERA: EL MARCO NECESARIO PARA EL DESARROLLO DE PROCESOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN EN ESPAÑA .....</b>	<b>129</b>
<b>Capítulo primero. El marco ético-cultural .....</b>	<b>130</b>
1.- El enfoque basado en derechos y el marco ético y cultural de los sistemas de protección.....	130
2.- Los sistemas de protección de los y las niñas desde un enfoque basado en derechos .....	137
3.- Sistema de auditoría ética para los procesos de desinstitucionalización.....	139

<b>Capítulo segundo. Red de apoyos y servicios de base comunitaria y familiar: los ACAIs.</b>	<b>147</b>
1.- Las claves para los ACAIs .....	147
2.- Perfiles y roles profesionales para un sistema de protección desde el enfoque basado en derechos .....	150
<b>Capítulo tercero. Cambios jurídicos necesarios.....</b>	<b>154</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>156</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>158</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>162</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>162</b>
<b>REFERENCIAS NORMATIVAS.....</b>	<b>179</b>
<b>OTRAS FUENTES .....</b>	<b>188</b>

## PRESENTACIÓN

El objetivo del presente trabajo es exponer los principales hallazgos y propuestas alcanzados en el desarrollo del Estudio sobre los procesos de desinstitucionalización y transición hacia modelos de apoyo personalizados y comunitarios (EDI) en relación con la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes, que es uno de los grupos poblacionales a los que se refiere el proyecto, junto con personas con discapacidad, mayores y en situación de sinhogarismo.

Su contenido se nutre de las investigaciones sobre la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes llevadas a cabo en los 9 ámbitos temáticos sobre los que se ha proyectado la investigación en el marco global de EDI: aproximación sociológica, identificación de los factores de riesgo y desencadenantes, uso de restricciones, examen de alternativas, análisis de recomendaciones internacionales y procesos de desinstitucionalización, estudio de los roles y competencias profesionales, presentación del marco cultural y criterios de calidad, revisión normativa y estudio económico (si bien las conclusiones de este último no se incorporan). Los estudios que han resultado de estas investigaciones, desarrolladas desde las metodologías adecuadas al ámbito sobre el que se extienden, se incluyen como anexos en los que se puede ampliar la información, con los siguientes contenidos:

Estudio Ámbito temático 1. Situación actual de la institucionalización de las personas en el ámbito de los cuidados en España.

Estudio Ámbito temático 2: Factores de riesgo en los procesos de institucionalización.

Estudio Ámbito temático 3: Uso de restricciones en entornos de cuidado institucional y propuestas de alternativas desde un marco de derechos humanos.

Estudio Ámbito temático 4: Análisis de alternativas de vida elegida en la comunidad (en vida adulta) y en alternativas de base familiar (en la infancia).

Estudio Ámbito temático 5: Recomendaciones para los procesos de desinstitucionalización y el desarrollo de alternativas de vida elegida en la comunidad.

Estudio Ámbito temático 6: Nuevo marco de competencias y roles profesionales para los apoyos en contextos comunitarios y de base familiar.

Estudio Ámbito temático 7: Marco ético-cultural consecuencia del enfoque de derechos humanos que deben seguir todos los procesos de desinstitucionalización y el desarrollo de alternativas de vida en la comunidad y de base familiar.

Estudio Ámbito temático 8: Marco jurídico para los procesos de desinstitucionalización y el desarrollo de alternativas de vida en comunidad y de base familiar.

A lo largo del desarrollo del trabajo, se ha realizado un esfuerzo de coordinación e intercambio de información entre quienes han investigado el mismo grupo desde distintos ámbitos y entre quienes, desde cada ámbito, han proyectado su investigación en los distintos grupos. El resultado que aquí se presenta también se ha beneficiado de ese

esfuerzo, como se ha beneficiado de las discusiones que se han llevado a cabo con personas expertas en los distintos espacios generados.

Siguiendo el enfoque del proyecto en el que se insertan, las páginas que siguen pretenden ofrecer una revisión crítica de la situación actual en torno a los distintos ámbitos, de las posibilidades abiertas a través de las experiencias de desinstitucionalización llevadas a cabo y de las orientaciones procedentes de distintas instancias con autoridad reconocida para, a partir de ellas, formular propuestas que sirvan para guiar los procesos de desinstitucionalización en España.

## INTRODUCCIÓN

Conviene adelantar que, en coherencia las tomas de posiciones de EDI, la investigación se ha abordado desde un enfoque basado en derechos, lo que condiciona qué se entiende por institucionalización y, a partir de aquí, a qué niños, niñas y adolescentes se refiere la investigación.

El enfoque basado en derechos en el estudio de normas y políticas públicas implica que éstas deben orientarse a la garantía y protección de los derechos tal y como se entienden en el marco de los instrumentos internacionales generados en el sistema universal de protección. Desde este marco, los derechos dan lugar a obligaciones de respeto, protección y promoción que los Estados deben satisfacer.

Asimismo, las intervenciones deben definirse e implementarse con la participación de las personas titulares de los derechos en juego y deben arrojar como resultado un mayor conocimiento de sus derechos y de las vías para ejercerlos, así como una mayor capacidad de las personas titulares de los deberes para satisfacerlos.

En el caso de niños, niñas y adolescentes, el marco normativo de referencia lo constituye el sistema que surge de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN), que es precisamente el contexto en el que la desinstitucionalización aparece como una obligación de los Estados. Este marco, desde el que se identifican los derechos y obligaciones a los efectos del proyecto, impone que las intervenciones se orienten al interés superior de cada niño, niña y adolescente cuyos derechos estén en juego.

Adicionalmente, el enfoque basado en derechos reclama la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación de las normas y políticas públicas a partir de los estándares y principios internacionales. A los efectos del proyecto, el punto de partida desde el que construir el sistema de evaluación lo constituyen las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*<sup>2</sup>.

Por otro lado, como se ha apuntado, el enfoque basado en derechos condiciona qué se entiende por institucionalización y desinstitucionalización a lo largo de las siguientes páginas. EDI utiliza la idea de institución para aludir a fórmulas de organizar los apoyos, cuidados y acogimientos que resultan en que las personas están aisladas de la comunidad y obligadas a convivir, son privadas del control sobre su vida y se da prioridad a la eficiencia de la organización sobre sus preferencias y sobre sus derechos; más que con un espacio determinado, la institucionalización guarda relación con una cultura. La desinstitucionalización supone transformar las respuestas institucionalizadoras en apoyos, cuidados y acogimientos compatibles con la inclusión en la comunidad, que tengan en cuenta la preferencias y derechos de las personas y que se organicen situando a las personas en el centro. En el caso de niños, niñas y adolescentes, lo anterior significa, en primer lugar, que los apoyos, cuidados y acogimientos se organicen atendiendo a su interés superior entendido como máxima satisfacción de sus derechos humanos.

Finalmente, la delimitación de las situaciones de niños, niñas y adolescentes relevantes a los efectos de la investigación está condicionada por los puntos de partida explicitados hasta el momento. En primer lugar, la CDN protege a todos los seres humanos de menos de 18 años y el estudio se refiere a la desinstitucionalización, por lo

---

<sup>2</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, 2010, A/RES/64/142, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064> (última consulta 30 de marzo de 2023).

que interesan las situaciones en las que los y las niñas y adolescentes están en riesgo o en situación de institucionalización. Claramente están en esta situación las y los niños y adolescentes que se encuentran en privación de cuidado parental o en peligro de privación de tal cuidado, en coincidencia con el objeto de aplicación de las ya mencionadas *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado*. En España se utilizan las categorías de situación de riesgo y desamparo y el foco del proyecto se ha centrado sobre los estados de cosas a los que se refieren<sup>3</sup>. Sin embargo, y precisamente porque cualquier niño, niña o adolescente en un determinado momento puede llegar a encontrarse en una situación de riesgo o desamparo, y la necesidad de adoptar medidas de protección en estas situaciones genera el riesgo de institucionalización, la prevención de las circunstancias que se definen como riesgo y como desamparo es también prevención de la institucionalización (se habla, en este sentido, de prevención primaria). Esta prevención debería orientarse a atajar la dimensión social de los factores de riesgo de privación del cuidado parental (ya sean individuales o contextuales) y abordarse con carácter universal.

No se trata con ello de negar la relevancia del sistema de protección, sino más bien de abogar por la articulación de un sistema político, jurídico y social que sea, en su conjunto, protector de los derechos de niños, niñas y adolescentes, frente a un sistema que sólo intervenga ante situaciones de riesgo y desamparo.

Además, las *Directrices* son de aplicación en los casos en los que los y las jóvenes en modalidades alternativas necesitan apoyo, cuidado o acogimiento durante un período transitorio después de la mayoría de edad. La ampliación en este mismo sentido de lo que se entiende por niños, niñas y adolescentes a los efectos del estudio es de gran pertinencia en el contexto español, en el que la edad media de emancipación de los y las jóvenes es de 30,3 años<sup>4</sup>. Si las funciones de apoyo y acompañamiento de madres y padres en España, que es a las que se buscan alternativas, no finalizan ni mucho menos con la mayoría de edad, tampoco pueden terminar a los 18 años las obligaciones al respecto de los poderes públicos.

Cuando los y las niñas y adolescentes no disponen del cuidado parental adecuado, la respuesta es el acogimiento, que puede ser familiar o residencial. En términos generales, se considera que la infancia y adolescencia que vive en centros residenciales está institucionalizada, pero, y este es otro de los presupuestos de EDI, cualquier respuesta

---

<sup>3</sup> Si bien no son las únicas situaciones en las que los niños, niñas y adolescentes pueden encontrarse viviendo en instituciones. Por ejemplo, hay niños, niñas y adolescentes con discapacidad que residen en centros de educación especial y niños y niñas que viven en las prisiones con sus madres o se encuentran en Centros de Atención Temporal a Extranjeros con sus madres o en Centros de Internamiento de Menores Infractores -al respecto, puede verse el Informe del Defensor del Pueblo como MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN, *Informe Anual 2022*, disponible en [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/06/Informe\\_2022\\_MNP.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/06/Informe_2022_MNP.pdf) (última consulta 4 de noviembre de 2023)-. Hay también más de 200 niños, niñas y adolescentes que reciben como prestación del SAAD atención residencial o prestación vinculada al servicio de atención residencial.

<sup>4</sup> EUROSTAT, *Estimated average age of young people leaving the parental household by sex*, last update: 26/04/2023 23:00, disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth\\_demo\\_030/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth_demo_030/default/table?lang=en) (última consulta 25 de septiembre de 2023). Entre los jóvenes de 16 a 29 años, la tasa de emancipación en el segundo semestre de 2023 ha sido de 18,31 (15,56 en el caso de los hombres y 21,19 en el caso de las mujeres), OBSERVATORIO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA, *Encuesta de Población Activa. Principales Resultados Jóvenes 16-29 años. Segundo trimestre 2024*, disponible en [https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2023/08/epapresultados\\_2023-2t\\_16a29\\_tablas.pdf](https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2023/08/epapresultados_2023-2t_16a29_tablas.pdf) (última consulta 25 de septiembre de 2023)

puede ser institucionalizadora si se articula desde la cultura institucional. Del mismo modo que ocurre con las otras personas cuyas necesidades de apoyo, cuidados y acogimientos han sido atendidas desde una cultura de institucionalización, el tratamiento de los y las niñas y adolescentes por el Derecho no siempre adopta un enfoque basado en derechos. En este sentido, es posible identificar como distintos modelos de tratamiento de la infancia el liberacionismo, el proteccionismo y el enfoque de derechos de los niños<sup>5</sup>, a los que cabe sumar el modelo de negación de derechos<sup>6</sup>. El último de los modelos citados se basa en rechazar que los niños y niñas compartan la condición humana, de tal manera que su estatus jurídico en numerosas ocasiones es el de propiedad de sus progenitores (usualmente, en el marco del modelo, de su padre); la cosificación de niños, niñas y adolescentes es claramente incompatible con una aproximación basada en derechos.

Si el modelo aquí considerado negacionista menosprecia a los y las niñas, el liberacionismo no tiene en cuenta la infancia y la adolescencia y, como consecuencia, las propuestas liberacionistas tienden a rechazar la justificación de un tratamiento diferenciado y específico de los derechos de los y las niñas.

Por su parte, el modelo proteccionista adopta como presupuesto la consideración de los niños y niñas como seres humanos en potencia que necesitan protección. En su versión renovada, justifica la necesidad de tener en cuenta la opinión de la persona menor cuando por edad se le presupongan ciertas condiciones de madurez<sup>7</sup>. De algún modo, las respuestas proteccionistas condicionan el reconocimiento de dignidad humana en acto, y no sólo en potencia, a la adquisición de ciertas capacidades. Frente a ellas, el enfoque basado en derechos asume el igual valor de las y los niños y adolescentes, como manifestación de la diversidad de la condición humana, y sus derechos como derechos humanos<sup>8</sup>.

La coherencia con la Convención sobre los Derechos del Niño tal y como está siendo interpretada por el Comité, exige el desarrollo de normas y políticas públicas para la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La adaptación de las normativas internas a las exigencias de un modelo de derechos de las y los niños que los tome en serio como derechos humanos está pendiente de ejecutarse. En el caso español, por ejemplo, el modelo de aproximación desde el Derecho todavía se entiende mejor a partir del esquema que brinda el proteccionismo renovado. Sin embargo, en el caso de niños, niñas y adolescentes en privación de cuidado parental, o en riesgo de encontrarse en esta situación, la aproximación proteccionista ha estado entreverada durante muchos años por la perspectiva de la seguridad desde la que, como en el caso de las personas en situación de sinhogarismo y, en buena medida, de las personas con discapacidad psicosocial, las intervenciones tenían como objetivo evitar que los y las niñas y adolescentes sin control parental fueran un peligro para la sociedad.

El enfoque que adoptan las intervenciones cuando se toma la decisión de que la propia familia no puede ser el espacio en el que se inserte sin riesgo la niña, niño o adolescente ofrece pistas para una primera aproximación al papel que se atribuye a las

<sup>5</sup> FREEMAN, Michael, *The Moral Status of Childreh: essays on the rights of the child*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1997.

<sup>6</sup> CAMPOY CERVERA, Ignacio, *La fundamentación de los derechos de los niños. Modelos de reconocimiento y protección*, Dykinson, Madrid, 2006.

<sup>7</sup> CAMPOY CERVERA, Ignacio, *La fundamentación de los derechos de los niños*, cit., pp. 576-591.

<sup>8</sup> FREEMAN, Michael, "The Human Rights of Children", in *The Human Rights of Children. Selected Essays on Children's Rights*, Brill, 2022, pp. 1-46.

familias. En la respuesta que ofrece el actual sistema de protección, aparecen con una doble función de proveedoras, en coherencia con el esquema general del proteccionismo, pero también de controladoras, como un residuo del negacionismo<sup>9</sup>. Frente a estas opciones, desde un enfoque basado en derechos, la familia constituye, en nuestro marco cultural el espacio por excelencia de garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes y, desde este punto de vista, tal papel es precisamente lo que define una familia que, por lo demás, puede adoptar modelos muy variados.

En la actualidad, estamos en un período de transición en lo que a la normativa se refiere. En 2015 Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor fue modificada para la adecuación del sistema de protección a un enfoque basado en derechos y las Comunidades Autónomas están trabajando para adaptar sus propias normas a los requisitos marcados por la Ley estatal. Sin embargo, todavía la cultura que inspira el sistema de protección es de forma predominante protectora y securitista, de manera que una de las conclusiones que resulta de este estudio es que el sistema de protección en España sigue siendo culturalmente institucionalizador, además de que en un 47% de los casos de niños, niñas y adolescentes la respuesta es el acogimiento residencial. Se verá que por ahora no se puede afirmar que con carácter general el sistema de protección esté articulado para asegurar que la respuesta a las situaciones en que los niños, niñas y adolescentes requieren un apoyo, cuidado y acogimiento que no es brindado por sus progenitores se aborde desde un enfoque basado en derechos humanos.

---

<sup>9</sup> Que también se manifestaba en la facultad de corrección que el artículo 154 del Código civil español atribuía a los padres con respecto a los hijos hasta 2007 (Disposición final primera, Ley 54/2007 de adopción internacional, BOE núm. 312, de 29/12/2007).

## PARTE PRIMERA: SITUACIÓN ACTUAL

Desde el proteccionismo renovado, todavía el marco cultural a partir del que se aborda la infancia por parte de la sociedad, de las políticas públicas y del Derecho está permeado por el adultismo o adultocentrismo, que, entre otras dimensiones, se proyecta en la desconsideración de la opinión y voluntad de las y los niños y adolescentes. La perspectiva proteccionista, cada vez en mayor medida renovada, que predomina como esquema general en el tratamiento de la infancia en nuestro contexto, se combina con el objetivo de proteger a la sociedad de estas mismas niñas, niños y adolescentes cuando se trata de los sistemas de protección. Por ejemplo, en la página web de Servicios Sociales de Castilla y León se puede leer, como explicación de qué es el sistema de protección, que

“son servicios destinados a facilitar la integración de los niños y adolescentes en sus grupos naturales de convivencia, con unas condiciones mínimas suficientes que posibiliten su desarrollo personal y su integración social.

Con ello se pretende también prevenir el maltrato, la marginación y la delincuencia infantil y juvenil, y dar una atención adecuada a los niños que estén en situación de riesgo o desamparo. Para dar respuesta a esas necesidades se gestionan los acogimientos familiares y residenciales, así como las adopciones”<sup>10</sup>.

Como puede verse, y este texto es representativo de la concepción general que predomina en España, no hay menciones a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, pero sí a la ‘prevención de la delincuencia infantil y juvenil’.

Existe todavía una importante distancia entre el marco cultural desde el que de hecho se aborda la protección de menores y los principios que están implantándose en las normas jurídicas. Para ilustrarlo, sirva el contraste entre los párrafos reproducidos y la enumeración de objetivos del artículo 1 la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León<sup>11</sup> que ya en aquel momento asumía como finalidad “asegurar la atención integral a los menores de edad”, con el objeto de, enumera en primer lugar,

“a) Garantizar y promover los derechos que les son reconocidos en la Constitución, en los tratados y acuerdos internacionales ratificados por el Estado español, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y la Carta Europea de los Derechos del Niño, y en las restantes normas del ordenamiento jurídico”<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. SERVICIOS SOCIALES, <https://serviciosociales.jcyl.es/web/es/proteccion-infancia-adopcion/sistema-proteccion.html#:~:text=Son%20servicios%20destinados%20a%20facilitar.personal%20y%20su%20integraci%C3%B3n%20social> (Última consulta 26 de septiembre de 2023)

<sup>11</sup> BOE de 17 de agosto de 2002

<sup>12</sup> Redacciones similares aparecen en algunas de las normativas autonómicas ya adaptadas a la reforma (Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia de Castilla-La Mancha -BOE de 6 de abril-; Ley 4/2023, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid -BOE de 16 de junio de 2023- y la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de Illes Balears -BOE de 13 de abril de 2019).

La consecuencia de este enfoque es la alta prevalencia de la institucionalización en nuestro país. En este sentido, en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España<sup>13</sup>, el Comité de los Derechos del Niño se mostraba “seriamente preocupado por... el elevado número de niños atendidos en centros de acogida y el hecho de que, en la práctica, este tipo de atención es la opción principal utilizada como medida inicial”.

En esta primera parte del estudio, se tratará de describir cuál es la situación actual con respecto a la institucionalización como fórmula para prestar apoyo, cuidado y acogimiento a los y las niñas y adolescentes en sustitución de sus padres y madres. Con el objetivo de determinar hasta qué punto el sistema de protección de la infancia y de la adolescencia -que es el conjunto de normas, instituciones, servicios y recursos desde el que se trata de prevenir y dar respuesta a las situaciones de desprotección infantil – es coherente con un enfoque basado en derechos, se presentarán las claves que permitan entender cómo está funcionando el sistema y en qué medida la respuesta se orienta más a la institucionalización o más a la vida buena en comunidad; algunos datos sobre las medidas, las personas destinatarias y los cuidados que reciben; el efecto de todo ello en niños, niñas, y adolescentes; los factores de riesgo y desencadenantes de una trayectoria de institucionalización; las restricciones y su prevalencia; el marco profesional y el marco jurídico.

---

El artículo 1 de la Ley 26/2018, de 21 de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana -BOE de 14 de febrero de 2019- establece que “el objeto de esta ley es el reconocimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia y el principio de corresponsabilidad de toda la sociedad, las administraciones públicas y las familias, así como el establecimiento del marco normativo que defina las políticas públicas en este ámbito y su distribución de competencias y medidas de coordinación”.

<sup>13</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España*, aprobadas en el 77º periodo de sesiones ( 14 de enero a 2 de febrero de 2018) CRC/C/ESP/CO/5-6, disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FCO%2FESP%2FCO%2F5-6&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FCO%2FESP%2FCO%2F5-6&Lang=es) (última consulta 19 de mayo de 2023). Con fecha 4 de junio de 2023, España presentó su séptimo informe.

## Capítulo primero. Algunos datos

Un primer paso para aproximarnos a la realidad del sistema de protección de la infancia en España es analizar los datos sobre las modalidades de cuidado disponibles para las y los niños y adolescentes, así como las características de las personas atendidas por el sistema y la tipología de los servicios ofrecidos. Un aspecto a tener en cuenta, es el modo en el que las modalidades de cuidado y los servicios se distribuyen entre la diversidad de niños, niñas y adolescentes y en el territorio del Estado.

### 1.- Tamaño y tipo de instituciones

A 31 de diciembre de 2021<sup>14</sup> había niños, niñas y adolescentes atendidos por el sistema de protección en nuestro país 48.357. Del total, 29.910 bajo tutela y 3280 bajo guarda públicas y 15.167 en estudio. Se ha producido un incremento en el número de altas con respecto a 2020, pasando de 22.612 a 28.157.

Al respecto, existen dos grandes modalidades de recursos: el acogimiento familiar y el acogimiento residencial, entre las que se distribuyen 34.632 niños, niñas y adolescentes. En este punto, en el sistema de recogida de datos se produce una discrepancia entre el número de personas atendidas y la suma de medidas adoptadas, con un desfase de 13.725 personas, que constituye un porcentaje del 28,4% del total de niños, niñas y adolescentes cuya situación no consta.

Por acogimiento familiar se entiende la “medida de protección de niños, niñas y adolescentes que, con carácter administrativo o judicial, otorga la guarda de un niño, niña o adolescente a una persona o núcleo familiar con la obligación de velar por él, tenerlo en su compañía, atenderlo, alimentarlo, cuidarlo y procurarle una formación integral a fin de proporcionarle una vida familiar sustitutiva o complementaria de la propia. En el marco del acogimiento, la familia acogedora asume una función de colaboración con la Administración en el ejercicio de sus funciones de protección”<sup>15</sup>. Por el tipo de familia, el acogimiento puede ser en familia extensa o en familia ajena. En cuanto a la duración previsible, existen cuatro modalidades de acogimiento:

-temporal (con una duración máxima de dos años, salvo que el interés superior del niño, niña y adolescente requiera la prórroga ante una previsible e inmediata reintegración a su familia o adopción de otra medida de protección definitiva);

-de urgencia (generalmente para niños y niñas de menos de 6 años y hasta la adopción de la medida de protección que se acuerde, con una duración máxima de seis meses);

---

<sup>14</sup> Salvo indicación concreta, los datos de este apartado han sido tomados de MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Boletín número 24. Datos 2021*, Disponible en [https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/BOLETIN\\_Proteccion\\_ANO\\_2021\\_ACCESIBLE.pdf](https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/BOLETIN_Proteccion_ANO_2021_ACCESIBLE.pdf) (última consulta 4 de noviembre de 2023).

<sup>15</sup> MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030. *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Boletín número 24. Datos 2021*, p. 17.

-permanente (se constituye una vez finalizado los dos años del acogimiento temporal porque se estime que no es posible la reintegración, o se trate de niños, niñas y adolescentes cuyas circunstancias personales o familiares así lo aconsejen);

-delegación de guarda para la adopción, con carácter previo a la resolución judicial al respecto.

El acogimiento residencial es una “medida protectora consistente en el cuidado y custodia del menor, bien como contenido propio de la tutela o con independencia de que ésta se haya asumido, cuando se lleva a efecto mediante el ingreso del menor en un centro o establecimiento, sea propio o colaborador”.

Con carácter general, las plazas en centros se han reducido entre 2021 y 2020 en un 7,6% (sin tener en cuenta los datos de Islas Baleares)<sup>16</sup>. Se consideran asimilados a los centros, a estos efectos, “los pisos tutelados, hogares funcionales, mini residencias, etc., tanto de titularidad de la entidad pública como de centros colaboradores”<sup>17</sup>.

Más allá de esta asimilación es difícil establecer una tipología de centros en España porque hay diferentes denominaciones por Comunidades Autónomas y no siempre el uso de denominaciones diferentes dentro de una Comunidad Autónoma se relaciona con un distinto número de plazas o con una diferente organización del servicio<sup>18</sup>. La titularidad es pública sólo en un 18% de los centros y el resto corresponde a entidades privadas con o sin ánimo de lucro; en la mayor parte de los casos la gestión se realiza por entidades privadas sin ánimo de lucro<sup>19</sup>. De acuerdo con los datos disponibles, ha habido un ligero incremento en los centros de titularidad pública, de manera que, de 196 en el año anterior, han pasado a 200 los registrados con fecha de diciembre de 2021).

A partir del estudio de consenso llevado a cabo por Nuevo Futuro y la Cátedra de Derechos del Niño de la Universidad de Comillas (ICADE) en 2021, se identificaba la siguiente tipología<sup>20</sup>:

-En relación con el número de plazas:

-Hogar/piso de protección (vivienda normalizada independiente e integrada en la comunidad con capacidad inferior a 10 plazas).

<sup>16</sup> MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030. *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Boletín número 24...*, cit. p. 26.

<sup>17</sup> MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030. *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Boletín número 24...*, cit. p. 16.

<sup>18</sup> POOLE QUINTANA, Miriam; LARRAÑAGA MARTÍNEZ, Kepa Paul; RUIZ DE HUIDOBRO, José María; ÁLVAREZ VÉLEZ, M. Isabel y MARTÍNEZ GARCÍA, Clara, *Estudio de los centros de acogimiento residencial para niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la protección de la infancia*, Nuevo Futuro y Cátedra de Derechos del Niño de la Universidad Comillas, 2022, p. 6, disponible en [https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/PDF\\_ESTADISTICAS/Estudio\\_Acogimiento\\_V2.pdf](https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/PDF_ESTADISTICAS/Estudio_Acogimiento_V2.pdf) (última consulta 27 de septiembre de 2023).

<sup>19</sup> POOLE QUINTANA, Miriam; LARRAÑAGA MARTÍNEZ, Kepa Paul; RUIZ DE HUIDOBRO, José María; ÁLVAREZ VÉLEZ, M. Isabel y MARTÍNEZ GARCÍA, Clara, *Estudio de los centros de acogimiento residencial para niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la protección de la infancia*, cit., p. 26, estiman que son de gestión pública entorno al 10,4%; que un 86,5% son de gestión privada sin ánimo de lucro, y el 3,1% restante son gestionados por entidades privadas con ánimo de lucro.

<sup>20</sup> POOLE QUINTANA, Miriam; LARRAÑAGA MARTÍNEZ, Kepa Paul; RUIZ DE HUIDOBRO, José María; ÁLVAREZ VÉLEZ, M. Isabel y MARTÍNEZ GARCÍA, Clara, *Estudio de los centros de acogimiento residencial para niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la protección de la infancia*, cit. pp. 19-20.

- Centro de protección de capacidad entre 11 y 16 plazas
- Centro de protección con hogares (centro con distintos hogares independientes de capacidad inferior a 10 plazas)
- Centro de protección con hogares con capacidad de entre 17 y 30 plazas con unidades de convivencia de menos de 10 plazas
- Centro de protección con capacidad entre 17 y 30 plazas y sin unidades de convivencia de menos de 10 plazas
- Centro de protección con capacidad de más de 30 plazas con unidades de convivencia de menos de 10 plazas
- Centro de protección con capacidad de más de 30 plazas sin unidades de convivencia de menos de 10 plazas

En cuanto a este aspecto, la tipología más frecuente es la de los hogares de protección, seguida por los centros de entre 17 y 30 plazas. Con la excepción de Euskadi, en las Comunidades Autónomas con mayores concentraciones urbanas se encuentra también un porcentaje más elevado de centros con más de 17 plazas. De este modo, en Madrid existen 34 centros de estas características, lo que representa un 43% del total; en Cataluña 75 (40%); en Valencia 27 (28%) y en Andalucía 29 (16%). En Murcia, el 70% de los centros tiene más de 17 plazas, y el 28% más de 30<sup>21</sup>.

-A partir de los programas de atención

-Programas de atención en Centros Normalizados:

-Centro de atención residencial básico, que constituye el 63% del total de centros, sin contar los “centros de atención a personas menores migrantes no acompañadas”

-Programas de atención en Centros Especializados

-Centro de atención de primera acogida, representa el 7% del total

-Centro de atención a menores con problemas de conducta, un 10% del total, de acuerdo con este estudio. De acuerdo con los datos de 2021 del Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, constituían un 8% (98 centros, sólo 18 de titularidad pública) sobre un total de 1185 centros<sup>22</sup>.

-Centro de atención a menores con diversidad funcional, el 4% del total

-Centro de atención de preparación a la emancipación, son el 8% del total

-Centro de atención especializada a otros colectivos, que constituyen el 4% de los centros

-Centro de atención a personas menores migrantes no acompañadas, se computan 1098 centros con 14.144 plazas.

Asimismo, se incorpora una tipología a partir de las normativas del sistema de protección que es la siguiente:

<sup>21</sup> Este aspecto aparece trabajado en mayor profundidad en el Estudio sobre Infancia relativo al ámbito temático 1.

<sup>22</sup> MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030. *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Boletín número 24...*, cit. p. 26.

- Alineación de la normativa autonómica con los estándares internacionales
  - Adaptación de la normativa autonómica a las modificaciones del sistema de protección de 2015
  - Ordenación, claridad y actualización periódica de la normativa autonómica
  - Los decretos autonómicos desarrollaran los programas de atención y las estructuras residenciales para su ejecución
  - Necesidad de Planes de Infancia como guía de la aplicación de la normativa de centros de protección de menores
  - Claridad y garantías en la normativa de la acreditación, habilitación y registro de los centros de menores
  - Procedimiento específico de acreditación, habilitación y registro para los centros de menores
  - Conformidad con la normativa autonómica de la contratación de centros de protección de menores con entidades colaboradoras
  - Claridad y garantías en la regulación de los sistemas de supervisión e inspección de los centros
  - Procedimiento específico en la regulación de los sistemas de supervisión e inspección de los centros
  - La Ley autonómica de protección de menores solo regula la caracterización general el acogimiento residencial, dejando la tipología de los programas de atención y estructuras residenciales para las normas de desarrollo reglamentario.

Desde la finalización del estudio citado ha habido reformas en las Comunidades Autónomas para la adecuación a la normativa estatal, el análisis del resultado se lleva a cabo en el capítulo sexto. Como se verá, se mantiene la disparidad y la complejidad normativa en un escenario en el que el reparto de funciones entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales, así como el peso de las Diputaciones provinciales y los municipios es diferente. Por lo general, cuentan con Planes de Infancia y Adolescencia y con normativas sobre acreditación, habilitación, registro y supervisión de centros residenciales, frecuentemente comunes para los servicios sociales y con criterios y mecanismos de supervisión diferenciados para los centros residenciales para niños, niñas y adolescentes. Los mecanismos de supervisión suelen reflejarse en los contratos con entidades colaboradoras que se llevan a cabo en todas las Comunidades Autónomas. Salvo excepciones, las leyes no regulan el detalle de las tipologías de acogimiento residencial.

Del total de las situaciones de acogimiento, que en datos a 31 de diciembre de 2021 eran 34.632, algo más de la mitad eran en familiar (el 53%), aunque el 75% de las altas en el sistema durante el año se corresponden con acogimientos residenciales. Además, el 64% del total de niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial son chicos, el 56% de entre 15 y 17 años (resulta reseñable que todavía hay un 6% de niños, niñas y adolescentes en centros de entre 0 y 6 años); un 40,50% son de nacionalidad extranjera y un 9% con discapacidad. Es de notar que entre 2020 y 2021 ha habido un incremento de un 40,39 % en los ingresos de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en centros (en 2021 ha habido 1446 ingresos, frente a los 1030 de 2020).

El número de niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial ha vuelto a reducirse en 2021 con respecto a los dos años anteriores, situándose en la cifra de 15.723 (en 2020 fue de 16.755 y en 2019 de 18.145). En el Informe del Defensor del Pueblo de 2022 se señala que los acogimientos familiares han pasado de 18.892 a 18.455, de acuerdo con los datos aportados por las comunidades autónomas; sin embargo, a propósito de las altas en 2022, se registraron 15.248 en la modalidad residencial, frente a 4.981 acogimientos familiares<sup>23</sup>

Y es que, si bien, como se ha señalado, el número de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en acogimiento residencial había descendido con respecto a los que se encuentran en acogimiento familiar desde 2019, en 2021 se incrementó la cifra de ingresos en centros de protección de menores (15.248) con respecto a 2020 (11.750). En la mayor parte de los casos (46%) por tutelas “ex lege”<sup>24</sup>; le sigue como motivo la guarda provisional (26%) y otras causas (23%) y más lejos la guarda voluntaria a solicitud de padres o tutores (5%) y la guarda judicial con solo 24 casos. En cuanto a las bajas, el porcentaje más alto se correspondieron con ‘otras causas’ que tal vez convendría identificar (51%), le sigue la mayoría de edad (29%), sólo un 13% se reintegró en su familia (1688 niños, niñas y adolescentes) y un escaso 7% (925 niños, niñas y adolescentes) pasaron en todo el Estado a acogimiento familiar.

La situación varía por Comunidades Autónomas. En concreto, en relación con el porcentaje de ocupación de plazas en el acogimiento residencial, hay tres Comunidades Autónomas que se encuentran sometidas a un elevado grado de saturación: Cataluña (del 194%), Murcia (del 152%) y Baleares (del 123%). Ceuta y Melilla, como consecuencia de la llegada de niños, niñas y adolescentes que viajan sin persona adulta, en ocasiones presentan una demanda que triplica o incluso cuatricula la capacidad del sistema para atenderla<sup>25</sup>.

En cuanto a la situación de niños y niñas menores de 10 años, la mayoría de las Comunidades Autónomas han reducido su presencia en acogimiento residencial, excepto tres: Cataluña, Murcia y Castilla La Mancha. En el extremo contrario se encuentran Canarias, Madrid, Extremadura, Aragón y la Comunidad Valenciana; todas ellas tenían en 2021 menos de la mitad de los menores de 10 años que tenían en 2015.

Entre las modalidades de acogimiento familiar, el mayor porcentaje, con un 62% del total, lo representa el acogimiento en familia extensa, si bien ha habido un incremento de valoraciones que han arrojado la no idoneidad de familias extensas, frente a años anteriores; con respecto a la temporalidad, el 63% de los acogimientos tuvo carácter permanente. Las bajas en acogimientos familiares se deben en un 50% a otras causas (de nuevo, sería interesante conocer el desglose de estas otras causas), un 21% a la mayoría de edad, un 11% a la adopción, sólo un 9% a la reintegración en la propia familia (401 niños, niñas y adolescentes), un 8% al paso a acogimiento residencial (un total de 378 niños, niñas y adolescentes) y un 1% a la tutela voluntaria de acogedores.

El porcentaje de chicos en acogimiento familiar (51%) supera ligeramente al de chicas y la distribución por edades es más equilibrada (los extremos son los niños, niñas y adolescentes entre 11 y 14 años, que constituyen la cuarta parte de los acogimientos, y

<sup>23</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual 2022*, Volumen I, pp. 35-36, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/03/Defensor-del-Pueblo-Informe-anual-2022.pdf> (último acceso 4 de noviembre de 2023).

<sup>24</sup> Son consecuencia de una resolución de la entidad pública por las que asume la tutela.

<sup>25</sup> Puede verse la evolución desde 2015 en el estudio sobre infancia del ámbito 1.

la franja de 4 a 6 años, con un 15% de acogimientos). Aun con un aumento en 2021 con respecto a 2020 en el número de acogimientos familiares para niños, niñas y adolescentes de nacionalidad extranjera, estos sólo representan el 10% del total de los acogimientos familiares; el porcentaje es del 6% para niños, niñas y adolescentes discapacidad.

El Defensor del Pueblo, en su informe Anual correspondiente a 2022 concluye, a partir de las respuestas de las Comunidades Autónomas, que el número de familias acogedoras es insuficiente para el número de niños, niñas y adolescentes y entre los obstáculos para un mayor avance hacia el acogimiento familiar señala, de modo muy importante, el “que el sistema dependa casi en exclusiva del altruismo de las familias oferentes, el cual, a juicio del Defensor del Pueblo, es imprescindible pero no suficiente, si se quiere que el acogimiento familiar sustituya al residencial, o al menos que contribuya de una forma significativa al residencial en el conjunto del sistema”, así como “la insuficiencia y falta de adecuación de los recursos de apoyo y acompañamiento a las familias acogedoras”<sup>26</sup>.

## 2.- Características de las personas que viven actualmente en instituciones

De acuerdo con los resultados de las entrevistas a personas expertas llevadas a cabo en el marco de EDI, parece haber una mayor propensión a la institucionalización entre niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de exclusión económica.

*“a veces familias monoparentales, familias inmigrantes también, con pocos recursos, a veces que tienen muchas dificultades y les sale una oferta de trabajo pero que de lunes a viernes necesitan esto porque está trabajando y no puede atender al niño o niña”.* Niños, niñas y adolescentes<sup>30</sup>-20.04-Municipal

También hay un número más elevado de chicos entre los 11 y los 17 años. A 31 de diciembre de 2021, había 503 niños o niñas entre 0 y 3 años en acogimiento residencial.

El número de niñas, niñas y adolescentes de procedencia extranjera en el sistema de protección de nuestro país era en 2.021 alrededor de 4.700 casos, en su mayoría hombres<sup>27</sup>. Por otro lado, el Boletín del Observatorio Permanente de la Inmigración<sup>28</sup> reflejaba un total de 13.533 personas de 16 a 23 años con autorización de residencia como niños, niñas y adolescentes no acompañado o joven ex tutelado a 30 de noviembre de 2022, un crecimiento del 68% respecto a junio del año anterior. La medida más frecuente para estos chicos y chicas es el acogimiento residencial.

La mayor parte de las y los adolescentes que viajan sin persona adulta de referencia lo hacen entre los 16 y los 17 años, y la gran mayoría son chicos. Las situaciones que motivan el viaje son de muy diverso tipo y además en numerosas ocasiones este comenzó a edades más tempranas; y esto mismo ocurre con personas que llegan con los 18 años cumplidos, pero que salieron de su lugar de procedencia siendo

<sup>26</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual 2022*, cit., p. 35.

<sup>27</sup> MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Informes Estudios e Investigación 2022. Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 24. Datos 2021*, cit.

<sup>28</sup> OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN, *Menores no acompañados y jóvenes extutelados con autorización de residencia. Stock mensual desde el 30 de junio de 2021 al 30 de noviembre de 2022*, Nota de Análisis disponible en [https://www.inclusion.gob.es/documents/2178369/2280852/Nota\\_Menores.pdf/e8b4def1-dbd4-8b97-997a-682fee284948?t=1686731340325](https://www.inclusion.gob.es/documents/2178369/2280852/Nota_Menores.pdf/e8b4def1-dbd4-8b97-997a-682fee284948?t=1686731340325) (última consulta 28 de septiembre de 2023).

menores. Estas cuestiones, que no siempre se tienen en cuenta, tienen relevancia desde el punto de vista de las expectativas y, por tanto, también de las respuestas que puedan ser más adecuadas<sup>29</sup>.

Los datos de 2021 reflejan un total de 4762 medidas adoptadas para niñas y niños extranjeros, un 16,01% menos que en 2020. Sin embargo, esta tampoco es una tendencia consolidada y las oscilaciones de estas cifras están en parte motivadas por las relaciones con los países del Sur del Mediterráneo. Proceden en su mayor parte de Marruecos (7%) y del África Subsahariana (Gambia, Senegal, Guinea, Mali, Ghana). La nacionalidad marroquí predomina tanto en hombres como en mujeres, pero mientras que en el caso de los hombres los lejanos siguientes puestos son todos africanos, en el caso de las mujeres a Marruecos le siguen también en la lejanía Colombia, Brasil, Paraguay y Honduras<sup>30</sup>.

El acogimiento familiar de niñas, niños y adolescentes extranjeros es residual, y apenas supone el 1% de los menores en este tipo de acogimiento. La llegada al sistema en una edad superior a los 11 años, y la doble condición de chico y extranjero son circunstancias que influyen en las preferencias de las familias.

A menudo, las personas entrevistadas consideran que los niños y niñas con discapacidad son uno de los grupos que se enfrenta a mayores barreras para la desinstitucionalización.

*“A mí me parece bien para cierto tipo de perfiles de niños con muchas necesidades, con discapacidades, yo entiendo que encontrar una familia para estos niños es complicado y además requieren que sea una familia que esté preparada”.* Niños, niñas y adolescentes 2-17.02. Tercer sector

En diciembre de 2021 se registraban un total de 1.446 menores en acogimiento residencial con discapacidad reconocida<sup>31</sup>. La tasa de niños y niñas con discapacidad en acogimiento residencial es de un 8,9% (frente al 3,3% de personas con discapacidad menores de 18 años computado en la población española en 2020<sup>32</sup>). También se trata de un grupo en el que predominan los niños (la tasa de feminidad es de 0,4)<sup>33</sup>.

Se puede concluir que la fórmula de protección que prevalece para los niños migrantes es la institucionalización y también que hay una importante prevalencia de la discapacidad entre los niños y niñas institucionalizadas. En ambos casos, hay más niños que niñas.

### 3.- Tipos de cuidado y atención prestados

<sup>29</sup> PERAZZO ARAGONESES, Catalina y ZUPPORILI, Jennifer, *Los más solos. Los fallos en el sistema de acogida, protección e integración de los menores migrantes no acompañados que llegan a España*, Save the Children, disponible en <https://www.savethechildren.es/publicaciones/los-mas-solos> (última consulta 19 de mayo de 2023). El informe refleja la distribución de niños migrantes por Comunidades Autónomas en 2017, el 34,4% se encontraba en Andalucía.

<sup>30</sup> OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN, *Menores no acompañados y jóvenes extutelados con autorización de residencia. Stock mensual desde el 30 de junio de 2021 al 30 de noviembre de 2022*, Nota de Análisis, cit.

<sup>31</sup> MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Informes Estudios e Investigación 2022. Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 24. Datos 2021*, cit., p. 29.

<sup>32</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA, *Encuesta sobre Discapacidad, Autonomía y Situaciones de Dependencia 2020*. Últimos datos publicados 28/4/2022. Disponible en [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176782&menu=resu ltados&idp=1254735573175#!tabs-1254736195764](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176782&menu=resu ltados&idp=1254735573175#!tabs-1254736195764) (última consulta 10 de mayo de 2023).

<sup>33</sup> MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Informes Estudios e Investigación 2022. Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, número 24. Datos 2021*, cit., p. 30.

En nuestro marco cultural, las relaciones entre niños, niñas y adolescentes y las personas que las apoyan, cuidan y acogen están permeadas por el adultismo. En concreto, el sistema de protección encuentra sus raíces en un modelo en el que los niños, niñas y adolescentes que no estaban bajo el cuidado de sus familias se trataban como vagos y maleantes<sup>34</sup>. La Ley de Tribunales Tutelares de Menores (LTTM) incluía en su ámbito de aplicación a los “menores de dieciséis años prostituidos, licenciosos, vagos y vagabundos, siempre que, a juicio del Tribunal respectivo, requieran del ejercicio de su función reformadora” (artículo 9.1c)<sup>35</sup>. Este mismo tribunal se ocupaba “de la protección jurídica de los menores de dieciséis años contra el indigno ejercicio del derecho a la guarda y educación” (artículo 9.3 LTTM). La regulación LTTM se mantuvo hasta que fue declarada parcialmente inconstitucional en 1991<sup>36</sup> y que en 1992 tuvo lugar la reforma de la justicia de menores.

La protección a la infancia no fue ‘desjudicializada’ hasta la Ley 21/1987 de 11 de noviembre por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción<sup>37</sup>. Las sucesivas reformas normativas han ido orientadas a incorporar a la protección de menores el enfoque basado en derechos, pero, como se verá, el proceso todavía no ha concluido y además está pendiente el cambio cultural necesario para que las normas sean efectivas. Además, todavía hasta 2015 permanece en la normativa del sistema de protección la dimensión securitista que se proyecta en la articulación de los centros para menores con problemas de conducta. La Ley Orgánica 8/2015 regula el ingreso de menores en estos ‘centros de protección específicos’ atendiendo a las peticiones del Defensor del Pueblo, la Fiscalía General del Estado y el Comité de los Derechos del Niño, y señala en su Preámbulo que “estos centros nunca podrán concebirse como instrumentos de defensa social frente a menores conflictivos...deben proporcionar a los menores con problemas de conducta, cuando las instancias familiares y educativas ordinarias no existen o han fracasado, un marco adecuado para la educación, la normalización de la conducta y el libre y armónico desarrollo de su personalidad”, su justificación “radica en la necesidad de proporcionar a estos menores un contexto más estructurado socio-educativo y psicoterapéutico, que solo un programa específico pueda ofrecerles”

Cuando los niños, niñas y adolescentes no pueden vivir con sus progenitores, la medida que se articula es el acogimiento que, como se ha señalado, puede ser familiar (en familia extensa o en familia ajena) o residencial. El acogimiento familiar puede ser especializado y este, a su vez, puede ser profesionalizado. Conforme ha sido apuntado, y

<sup>34</sup> La llamada Ley de Vagos y Maleantes fue aprobada el 4 de agosto de 1933. Gaceta de Madrid de 5 de agosto de 1933, disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1933/217/A00874-00877.pdf> (última consulta 28 de septiembre de 2023). En 1970 esta norma fue sustituida por la Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre peligrosidad y rehabilitación social (BOE de 6 de agosto de 1970), aplicable a los mayores de 16 años en estado peligroso (vagos, rufianes y proxenetas, que realicen actos de homosexualidad, que ejerzan la prostitución, mendigos habituales, ebrios habituales ...) y cuando eran menores de 21 años que habían sido “abandonados por la familia o rebeldes a ella que se hallaren moralmente pervertidos”; los menores de 16 en estado de peligrosidad debían ser puestos a disposición de los Tribunales Tutelares de Menores.

<sup>35</sup> 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, disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1948/201/A03306-03318.pdf> (última consulta 28 de septiembre de 2023).

<sup>36</sup> STC 36/91 de 14 de febrero (BOE de 18 de marzo de 1991)

<sup>37</sup> BOE de 17 de noviembre de 1987

se retomará en la presentación del marco jurídico, puede tener carácter de urgencia y también ser temporal o permanente.

La reforma del sistema de protección en 2015 a través de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia<sup>38</sup> y de la Ley 26/2015, de 28 de julio<sup>39</sup>, implicó un cambio en relación con las obligaciones de las autoridades y el momento en el que se produce su intervención en las situaciones riesgo y desamparo. A partir del esquema actual de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la intervención se realiza “mediante la prevención, detección y reparación de situaciones de riesgo, con el establecimiento de los servicios y recursos adecuados para tal fin, el ejercicio de la guarda y, en los casos de desamparo, la asunción de la tutela por el ministerio de la ley” (artículo 12). Se establece en este precepto la primacía de las medidas familiares frente a las residenciales, las estables frente a las temporales y las consensuadas frente a las impuestas, así como la obligación de los poderes públicos de facilitar a progenitores, tutores, guardadores o acogedores “servicios accesibles de prevención, asesoramiento y acompañamiento en todas las áreas que afectan al desarrollo de los menores”.

En su conjunto, el objetivo de la última reforma ha sido transformar el esquema basado en el acogimiento residencial, inicialmente en grandes centros, hacia fórmulas que reproduzcan un esquema de familia, tanto si el acogimiento es familiar, como si es residencial. En cuanto a los recursos más adecuados, se discute hoy en día sobre la prioridad de la familia ajena o la familia extensa y también se comparan ventajas y desventajas del acogimiento residencial en hogares de tamaño reducido frente al acogimiento familiar.

Tradicionalmente se había mantenido una preferencia por la familia extensa frente a la familia ajena que está siendo revisada y que es coherente con un acogimiento familiar que había venido reposando sobre el escaso apoyo a las familias de acogida y, en buena medida, sobre la idea de la beneficencia muy presente en los orígenes de la protección de la infancia en España. Frente a ello, un enfoque basado en derechos implica aceptar la obligación de las autoridades públicas de apoyar y acompañar a las familias de acogida, lo que, por otro lado, constituye un requisito para el éxito del acogimiento.

Con respecto al carácter de la atención a la infancia, existen en España tres modelos que se diferencian fundamentalmente en si la conciben como una actividad más o menos voluntaria y espontánea o si, por el contrario, destacan la necesidad de una especialización compatible con su profesionalización e, incluso, con su carácter remunerado. Por un lado, algunas organizaciones basan su modelo en el carácter prioritariamente voluntario de los acogimientos. En segundo lugar, existen organizaciones que apuestan por el acogimiento familiar como el recurso más adecuado, pero, en la medida en que la obligación de ofrecer apoyos, cuidados y acogimientos a los y las niñas y adolescentes es de los poderes públicos, señalan la necesidad de un compromiso económico por parte de estos para su viabilidad. A partir de este modelo, surge la discusión sobre la idoneidad de la profesionalización del acogimiento, también cuando es familiar.

Y, finalmente, algunas entidades defienden un modelo de atención basado en hogares colectivos, de pequeño tamaño y con un esquema de profesionales de la atención organizado desde el trabajo en el vínculo social.

<sup>38</sup> BOE de 22 de julio de 2015.

<sup>39</sup> BOE de 29 de julio de 2015.

Por lo demás, la organización y los cuidados varían en distintos lugares del territorio del Estado. Conviene tener en cuenta, además, que es un ámbito en el que se coordinan competencias de las Comunidades Autónomas, de las Diputaciones Provinciales y de los municipios. Adicionalmente, distintas unidades de responsabilidad dentro de las administraciones cuentan con programas que pueden ser relevantes desde el punto de vista de la protección de la infancia y la adolescencia.

En los diferentes niveles territoriales se prestan distintos servicios, de entre los cuales son fundamentales los relacionados con la prevención. Se trata de recursos, de carácter generalmente municipal, que se dirigen a la atención de las familias para evitar la situación de riesgo y, una vez producida esta situación, para eludir el desamparo. A pesar de su importancia, hay una gran distancia entre el volumen de las necesidades de servicios sociales de atención primaria y los recursos dispuestos. Existen también servicios de apoyo a familias, de origen y de acogida cuya intensidad difiere en los distintos territorios del Estado y que, en general, resultan escasos

También son de interés los servicios de atención a la infancia y adolescencia con discapacidad que se encuentran en el sistema de protección, pero son menos frecuentes. Conviene recordar las barreras para el acogimiento familiar de niños y niñas con discapacidad que se visibilizan en los datos y que han supuesto que en relación con estos casos se esté recurriendo al acogimiento especializado. El acogimiento especializado también está siendo en ocasiones un recurso para grupos de hermanos y hermanas y niños, niñas y adolescentes, así como para la infancia y adolescencia con conductas que plantean desafíos (es en este sentido en el que se habla de conductas desafiantes).

Comúnmente, por otro lado, existen recursos muy escasos para el tratamiento de los problemas de salud mental entre las y los niños y adolescentes con medidas de protección. Y ello, a pesar de la necesidad que indica la alta prevalencia de tratamientos farmacológicos.

En cuanto a los programas de transición a la vida adulta, su importancia es creciente en la sociedad española actual donde la edad de emancipación es, se ha dicho, muy superior a los 18 años situándose en torno a los 30. A un número importante de adolescentes se les ofrece la oportunidad de formar parte de programas de transición a la vida adulta, en los que se fomenta la adquisición de habilidades para la realización de actividades como hacer la compra, la higiene doméstica, la comida, el lavado de ropa, o la planificación de los gastos mensuales. En el acogimiento familiar, estas medidas de apoyo no están contempladas de modo generalizado, aunque en ocasiones las propias familias asumen el tránsito. Ante la ausencia de programas de acompañamiento para la adquisición de estas habilidades y en el tránsito a la vida adulta, en muchos casos los y las jóvenes vuelven con sus familias de origen.

Existen asimismo programas de atención a niñas, niños y adolescentes que viajan sin compañía de persona adulta de referencia. Un aspecto que se señala en relación con estos recursos es la frecuencia con la que tienden a la segregación, lo que redundaría en dificultades para la inclusión de los y las niñas y adolescentes destinatarias. Además, se generan barreras por la falta de adecuación del sistema para atender a la diversidad y dar respuesta a las expectativas de los chicos y chicas de este grupo.

Finalmente, existe un intenso debate sobre los llamados centros de protección específicos para menores con problemas de conducta, a los que se prestará atención con posterioridad en este informe.

## 4.- Resultado de la institucionalización

Distintos estudios concluyen que los y las niñas y adolescentes que viven en centros tienen una menor satisfacción con la vida y una peor valoración de su bienestar subjetivo<sup>40</sup>. También se muestran, en líneas generales, peores resultados académicos<sup>41</sup>

*“En general los/las jóvenes en residencias, o que han pasado por este tipo de centros, no siente que se les apoye en el sentido de continuar con los estudios ayudándoles a diseñar un itinerario formativo propio”.* Eniños, niñas y adolescentes 16\_23.03\_ Usuario Institución.

La insatisfacción y las consecuencias irreparables sobre la vida de los y las niñas y adolescentes son consecuencia de una respuesta del sistema que impide que decidan dónde, cómo y con quién vivir. La marginación con respecto al resto de la sociedad, la privación del control sobre sus vidas y el hecho de que sus preferencias sean relegadas en favor de la eficiencia de la organización no parecen condiciones adecuadas para el desarrollo de una existencia satisfactoria

*“Hay cuatro grandes consecuencias de la institucionalización, la falta de identidad, la ruptura del apego, la expropiación del espacio, y la ruptura de los vínculos”.* Eniños, niñas y adolescentes 45\_13\_06\_Científico

Con respecto al modo en que niños, niñas y adolescentes viven la marginación cuando están institucionalizados o institucionalizadas, es importante subrayar que, si bien existen casos de éxito, a día de hoy, la entrada en el sistema de protección no es capaz de garantizar el mantenimiento o recuperación de los vínculos sociales. La mayor parte de los niños, niñas y adolescentes permanecen en el sistema hasta que alcanzan la mayoría de edad. Conviene tener en cuenta, además, que la entrada es la respuesta a situaciones de por sí traumáticas. Todas las personas entrevistadas mencionan, como uno de los efectos más importantes de la declaración de desamparo, la ruptura del vínculo emocional con su familia. Esta ruptura constituye el principal obstáculo al trabajo de educadores.

*“los niños que han sido institucionalizados afectan de una forma muy grave al desarrollo de su personalidad”* EG1-09.03-Experto.

Y reparar o restaurar este vínculo emocional no es fácil, porque requiere del establecimiento de relaciones de confianza

*“Estábamos muy preocupados con este pequeño, porque no se movía. Hasta que no cogió la confianza. Un niño de 18 meses ya tendría que tener algo, ¿no? Y nosotros estábamos asustados porque estaba parado, era un niño que no se movía... y ahora, sin embargo, es al contrario. Se fue en adopción, tiene nueve años, y la mamá está tratándolo ahora con un TDAH. La institución hace mucho daño.* Eniños, niñas y adolescentes 48-26.05-GDFamilias

El sistema de protección de la infancia y la adolescencia está en este punto muy fragmentado, no sólo por edad sino también por ámbitos de la intervención, por lo que

<sup>40</sup>JOVER PUJOL, Andrea, “Infància sota el sistema de protecció: el benestar subjectiu i la centralitat dels seus drets”, *Papers: revista de sociologia*, 108/1 2023, pp. 1-27.

<sup>41</sup> MONTSERRAT BOADA, M. Carme, CASAS AZNAR, Ferrán y BAENA IZQUIERDO, Mireia, *La educación de niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección: ¿ Un problema o una oportunidad?*, Documenta Universitaria, Girona, 2015, disponible en [https://www.researchgate.net/profile/Carme-Montserrat/publication/281443074\\_La\\_educacion\\_de\\_ninos\\_ninas\\_y\\_adolescentes\\_en\\_el\\_sistema\\_de\\_proteccion\\_Un\\_problema\\_o\\_una\\_oportunidad/links/56aa6f9608aed5a013589be6/La-educacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-en-el-sistema-de-proteccion-Un-problema-o-una-oportunidad.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Carme-Montserrat/publication/281443074_La_educacion_de_ninos_ninas_y_adolescentes_en_el_sistema_de_proteccion_Un_problema_o_una_oportunidad/links/56aa6f9608aed5a013589be6/La-educacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-en-el-sistema-de-proteccion-Un-problema-o-una-oportunidad.pdf) (última consulta 29 de septiembre de 2023).

existe una gran variabilidad de la respuesta que reciben los y las distintas niñas y adolescentes.

A menudo, una persona que tiene una vinculación con el o la niña o adolescentes en un centro no puede mantener esa relación si se pasa a un acogimiento familiar, y viceversa. Hay que destacar también la importancia del “duelo” en las familias de acogida, cuando devuelven al niño o niña a su familia biológica y, por supuesto, la quiebra en la confianza que supone la dificultad del niño, niña o adolescente para ver a su familia de acogida previa. Y conviene no olvidar que el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que causan baja en acogimiento familiar porque pasan acogimiento residencial no es desdeñable.

Si la fórmula es el acogimiento residencial, además, se presentan restricciones de tipo social que, como se ha señalado, afectan a cuestiones como el uso del teléfono móvil, a la participación en eventos sociales (cumpleaños, visitas, etc.) o incluso se imponen fuertes restricciones horarias o condiciones estrictas para permitir las salidas y encuentros. Cuando niños, niñas y adolescentes tienen restricciones para participar en la comunidad, se ponen en riesgo las relaciones previas y se dificulta el establecimiento de relaciones nuevas

*“yo tenía mi mundo, mis amigos, mi cole, mis cosas, en mi barrio. Y, de repente, que te cambian a un sitio en el que no puedes salir y si sales con la vigilancia de una persona, y no te puedes mover de su lado, te vas cinco metros más para allá y te están llamando”*. Niños, niñas y adolescentes23-31.03-

Usuario Institución

A esta cuestión se añade el estigma social de los y las niñas y adolescentes que viven en centros, a quienes se señala como diferentes. Este estigma se construye además sobre la sensación de culpabilidad que en numerosas ocasiones es producida de la separación de sus familias biológicas.

A la vida en centros de protección específicos para niños, niñas y adolescentes con problemas de conducta se asocia además el estigma que provoca recibir un tratamiento que se orienta desde la idea de prevenir el riesgo de desarrollar un comportamiento conflictivo o de confrontación, así como la autopercepción de ser responsable de haber provocado la situación.

Con respecto a la privación de control, las condiciones de vida en el centro pueden resultar extremadamente limitantes para la toma de decisiones. Estas varían en función del ámbito territorial, del tamaño y tipo de centro, y, también, de la discrecionalidad de los y las educadoras.

*“Sí que hay veces que las normas de funcionamiento interno creemos que están imponiendo restricciones que a veces no están justificadas”*. Niños, niñas y adolescentes4-08.03-Tercer Sector

En ocasiones, la justificación de las restricciones se basa en el control y/o en la necesidad de educar al niño, niña o adolescente, pero en otras ocasiones se relaciona con el mantenimiento de las rutinas que facilitan la organización de la convivencia. Cuanto mayor es el centro, más difícil es adaptar las rutinas a las necesidades y preferencias de los y las niñas y adolescentes.

Por otro lado, parece que hay un porcentaje importante de personas que proceden del sistema de protección en situación de sinhogarismo, y que también una buena parte de niños, niñas y adolescentes que ingresan en protección para menores infractores han

estado igualmente en el sistema<sup>42</sup>, sería interesante valorar asimismo si existe una sobre representación de personas jóvenes extuteladas en prisión. Para poder confirmar estas tendencias, y, en su caso, analizar las causas, se precisan datos que por el momento no están disponibles.

---

<sup>42</sup> MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN, *Informe Anual de 2022*, cit., p. 79, “previamente al ingreso en un centro de internamiento, un elevado número de menores ha recibido atención del sistema de recursos de protección de menores, siendo este hecho un indicador importante de vulnerabilidad. El MNP considera necesario que los centros incorporen en la recogida de datos información sobre si ha habido intervención del sistema de protección de menores, y elaborar estadísticas a fin de integrar la historia de desprotección e institucionalización previa al ingreso, y favorecer el diseño y aplicación de medidas de atención centrada en las necesidades especiales de cada menor”.

## Capítulo segundo. Factores de riesgo

Las razones por las cuales los niños, niñas y adolescentes no reciben los apoyos, cuidados y acogimientos por sus padres o madres, son muy diversas. Se pueden diferenciar factores de riesgo individuales y factores contextuales, sin embargo, conviene no perder de vista que todos los factores de riesgo en general son, de un modo u otro, consecuencia de factores ambientales, estructuras sociales y fallos del sistema en la erradicación de las causas que llevan a la vulnerabilidad social.

La institucionalización de las y los niños, niñas y adolescentes en España que se aborda en este estudio es la que puede producirse como consecuencia de la tan necesaria intervención de protección de la administración en respuesta a una situación de desamparo. La desinstitucionalización, como perspectiva del sistema de protección, requiere de una detección temprana de los factores de riesgo que permita llevar a cabo intervenciones poco invasivas y terapéuticas en el entorno familiar. Es muy importante subrayar que una buena parte de las medidas requeridas son de carácter universal, orientadas a apoyar a las familias para que puedan desempeñar el papel de protección de derechos de los y las niñas que socialmente se les atribuye. Otras tendrán que ser medidas específicas de intervención en las situaciones de riesgo.

### 1.- Factores de riesgo y desencadenantes personales

Los factores de riesgo personales son aquellos que dependen de características individuales que aumentan o disminuyen la probabilidad de que las personas menores de edad se encuentren en una situación de desprotección grave. Se han incluido las cuestiones que hacen referencia al niño, niña o adolescente y a sus progenitores o personas que ejercen su guarda o tutela.

Se han identificado seis factores fundamentales: edad; género; la presencia de trastornos de la conducta, vinculados o no con el consumo de alcohol y/o drogas; la afectación por trastornos de la salud mental; la discapacidad; y la pertenencia al grupo en especial situación de vulnerabilidad que componen los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.

La distribución por grupos de edad, en el caso del acogimiento residencial, es más elevada según aumenta la edad de los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, encontramos que un 56% se encuentra en los tramos de 15 a 17 años, seguido de un 27% entre 11 a 14 años, reduciéndose a 11% entre 7 y 10 años, e igualándose en un 3% entre 4 y 6 años y 0 a 3 años. Respecto al régimen de acogimiento familiar, se mantuvieron las tendencias que existían en el año 2020, salvo un aumento en el tramo de 0 a 3 años. En este caso, la distribución es de un 20% entre 15 a 17 años, 25% entre 11 a 14 años, seguido del 21% entre 7 a 10 años, disminuyendo a 15% entre 4 a 6 años y, finalmente, un 19% entre 0 y 3 años. La primera observación que podemos realizar al respecto de las cifras expuestas es la diferencia en la distribución por grupos de edad, siendo muy diversa en el caso del acogimiento residencial, en comparación a la distribución más homogénea presente en el acogimiento familiar. El menor número de niños y niñas entre 0 y 10 años en centros residenciales puede ser explicado, en primer lugar, por la preferencia de acogimiento familiar en edades tempranas y, en segundo lugar, por la dificultad para que

familias acogedoras opten por adolescentes. Igualmente, existen mayores dificultades del sistema para identificar el riesgo en niños y niñas de corta edad.

Con respecto al sexo/género, se ha señalado que en la distribución del acogimiento residencial existe un mayor número de chicos, especialmente en el tramo de edad de 15 a 17 años<sup>43</sup>. Además, algunos estudios han probado que los chicos tienden a permanecer durante periodos más largos de tiempo en los recursos de acogimiento<sup>44</sup> - fundamentalmente residencial -, cuestión que puede explicarse por múltiples factores, entre otros, la mayor facilidad de la reintegración de las niñas en familias debido a su rol de ayuda doméstica y cuidado; y la mayor incidencia de conductas desafiantes en chicos, lo que dificulta su acogimiento familiar o reunificación con sus familias de origen.

De acuerdo a los datos relativos a los trastornos de la conducta y el trastorno de la hiperactividad por sexo, existe una mayor prevalencia en los chicos, que tienen mayor riesgo de presentar problemas generales de comportamiento, en numerosas ocasiones múltiples, y de internalizar los traumas<sup>45</sup>.

Precisamente, un tercer factor que puede considerarse personal tiene que ver con los trastornos de conducta y el consumo de sustancias, a veces asociados. Es posible encontrar toda una serie de variables que acentúan la posibilidad del desarrollo de trastornos conductuales y adicciones, sin embargo, la estructura familiar no parece influir en el riesgo de institucionalización, por el contrario, existe una alta homogeneidad entre los distintos tipos de estructuras familiares y las variables asociadas a la manifestación de trastornos de la conducta entre los que constituyen elementos clave el conflicto marital, el estrés familiar y el estilo educativo<sup>46</sup>.

Otro factor a considerar son los trastornos de salud mental. Los servicios de protección de la infancia y de la juventud han detectado en la última década un preocupante aumento en las necesidades de tratamientos en el ámbito de la salud mental. Ante este fenómeno, se comenzaron a destinar recursos para crear y abrir algunos centros denominados “terapéuticos” que tratan de constituirse en un entorno de tratamiento intensivo terapéutico<sup>47</sup>. Es importante señalar que no se puede comprender el trastorno de la salud mental en sí mismo como desencadenante de una intervención, pero también que un problema de la salud mental puede situar al niño, niña o adolescente en una situación de mayor vulnerabilidad frente al maltrato, el abandono y la negligencia<sup>48</sup>. Asimismo, la desprotección puede derivar de la imposibilidad de por parte de las personas cuidadoras principales de proporcionar un cuidado adecuado, la ausencia de apoyos en el entorno familiar y comunitario que reduzcan el nivel de estrés familiar y faciliten la tarea de cuidado y conciliación familiar o la carencia de los recursos necesarios para ejercer adecuadamente los deberes parentales.

<sup>43</sup> MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección*, cit.

<sup>44</sup> DEL VALLE, Jorge F., ÁLVAREZ-BAZ, Elvira y FERNANZ, Ana Isabel, *Y después...¿qué? Un estudio de seguimiento de casos que fueron acogidos en residencias de protección de menores en el Principado de Asturias*, Oviedo, Servicio de Publicaciones del Principado de Asturias, 1999.

<sup>45</sup> KHAN, B. & IQBAL AVAN, B., “Behavioral problems in preadolescence: Does gender matter?”, *PsyCh Journal*, 2020, pp. 000-000.

<sup>46</sup> WILSON, J.Q. y HERRNSTEIN, R.J., *Crime and human nature*, Simon & Schuster, Nueva York, 1985

<sup>47</sup> DEL VALLE, Jorge F., SAINERO RODRÍGUEZ, Ana María, BRAVO ARTEAGA, Amaia y ELVIRA PEÑA, Leopoldo (coord.), *Salud mental de menores en acogimiento residencial. Guía para la prevención e intervención en hogares y centros de protección de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, 2018, Badajoz, Junta de Extremadura – Indugrafic.

<sup>48</sup> INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO, *Infancias Vulnerables...*, p. 304.

Las personas menores de edad que viven en hogares pobres tienen cuatro veces mayor probabilidad de sufrir trastornos de la salud mental y también incide el origen racial o étnico y el origen geográfico, tanto de las propias personas menores de edad como sus progenitores o personas que ejercen su guarda o tutela. Este es otro elemento a tener en cuenta por distintas razones. De este modo, los niños, niñas y adolescentes de origen migrante sufren un mayor número de trastornos de la salud mental, en proporción al resto de la población infanto-juvenil de origen español. Esto se debe, en la gran mayoría de ocasiones, a dos aspectos. En primer lugar, se relaciona con la situación de vulnerabilidad social y económica, sumada al estrés familiar, en la que se encuentran sus familias en el país – muchas veces en situación de irregularidad tras su llegada –. Igualmente, influye el hecho de encontrarse lejos de sus familiares y allegados, siendo éste el caso de los niños, niñas y adolescentes migrantes que no se encuentran en compañía de una persona adulta de referencia. Si acudimos a la Encuesta Nacional de Salud, cuya última edición se publicó en 2018, entre las rentas más bajas se encuentran un 12% de hogares de origen migrante, siendo sólo un 4% respecto a las más altas<sup>49</sup>.

La discapacidad, ya sea física, intelectual o del desarrollo también supone un factor de riesgo. En 2021, en España, un 3,02% de las notificaciones de maltrato infantil fueron relacionadas con personas menores de edad con discapacidad, un aumento respecto a 2020 (2,70%)<sup>50</sup>. No obstante, se estima que estas cifras pueden ser considerablemente superiores en la realidad debido a diversos factores como la mayor complejidad para la detección y notificación de los casos de desprotección, la ausencia de un registro adecuado de la posible discapacidad de la persona menor de edad víctima de la violencia; la dificultad de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad para identificar el maltrato y acudir a los mecanismos de denuncia, así como que las carencias de estos mecanismos en cuanto a la accesibilidad. Algunos estudios encuentran que las personas con discapacidad sufren los mismos tipos de maltrato y en proporciones similares al resto de la población infantil. Sin embargo, los mismos análisis encuentran una incidencia superior muy importante y preocupante en el abuso sexual<sup>51</sup>, con una mayor incidencia en las niñas<sup>52</sup>.

En la situación incide que además las familias de niños y niñas con discapacidad están sometidas a mayor estrés y malestar emocional. No se ha de olvidar que los recursos para atender las necesidades médicas, terapéuticas y educativas de las personas menores de edad con discapacidad son limitados, una situación que se acentúa en el ámbito rural. La consecuencia de lo anterior es que estas familias han de hacer frente, además de al estigma social y a la marginación, a los elevados costes económicos de ofrecer a sus hijos e hijas la mejor calidad de vida posible.

Un número elevado de niños, niñas y adolescentes con discapacidad viven en centros especializados en el sistema de protección.

<sup>49</sup> MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL, *Encuesta Nacional de Salud. España 2017. Principales resultados*, 2018, disponible en [https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/encuestaNacional/encuestaNac2017/ENSE2017\\_notatecnica.pdf](https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/encuestaNacional/encuestaNac2017/ENSE2017_notatecnica.pdf) (última consulta 13 de marzo de 2023).

<sup>50</sup> MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección...*, p. 134.

<sup>51</sup> OLIVÁN GONZALVO, Gonzalo, “Maltrato en niños con discapacidades: características y factores de riesgo”, *Anales Españoles de Pediatría*, nº 56, 2002, pp. 219-223.

<sup>52</sup> KENNEDY, Margaret, “Agresiones sexuales y discapacidad infantil”, en MORRIS, J. (ed.) *Encuentros con desconocidas. Feminismo y discapacidad*, 1996, Madrid, Narcea, pp. 139-159.

Los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados también tienen un mayor riesgo de acogimiento residencial. Cuando atendemos a los factores que llevan a las personas menores de edad a ser institucionalizadas en centros de protección en territorio español, hemos de acudir, de un lado, a los factores de riesgo relacionados con la decisión de emigrar y, de otro, a aquellos presentes en el proceso de llegada y acogida, principalmente el procedimiento administrativo del que dependerá su declaración de desamparo. En el primero de los grupos encontramos una variedad de elementos que influyen en que el niño, niña o adolescente se embarque en un peligroso viaje hacia Europa y, en el caso que nos concierne, España. Éstos pueden, asimismo, dividirse en factores que influyen en la decisión individual del propio del niño, niña o adolescente y en los deseos de sus familias, que en muchos casos coinciden. Ahora bien, el fenómeno de la migración se ve fundamentalmente impulsado por causas de origen estructural — pobreza, desigualdad, precariedad laboral, ausencia de oportunidades y acceso a los recursos básicos... — o familiares que, unidas a una visión desacertada de una vida en Europa — distorsionada por el discurso colonialista occidental —, promueven el deseo entre los y las jóvenes de llevar a cabo sus proyectos de vida en occidente, siendo el poder ofrecer a sus familiares mayores recursos un elemento central en favor de la decisión<sup>53</sup>. También podemos encontrar factores externos a su propia voluntad, como son los conflictos bélicos, las crisis humanitarias o situaciones de discriminación, trata y persecución cultural<sup>54</sup>.

## 2.- Factores de riesgo y desencadenantes contextuales

Entre los factores de riesgo y desencadenantes contextuales, merece la pena un análisis de los factores en los contextos familiar, jurídico, comunitario y sociocultural.

El contexto familiar tiene que ver con las características y condiciones personales de los y las cuidadoras, en la medida en que pueden ser identificadas como situaciones que generen un riesgo de desprotección del que pueda derivarse un itinerario de institucionalización.

Entre estas condiciones, influye la privación de libertad de las personas cuidadoras principales. Lamentablemente, los hijos e hijas de personas privadas de libertad son fácilmente ignoradas en el marco de la administración de justicia. Entre otros, los riesgos asociados al encarcelamiento parental a los que se enfrentan los niños, niñas y adolescentes se traducen en la privación de necesidades y oportunidades, la victimización y despersonalización, el deterioro de su situación general, la pérdida de los vínculos emocionales, o el riesgo de desarrollar dificultades de la conducta o actitudes delictivas<sup>55</sup>. Aún más, pueden llegar a sufrir daños físicos y psicológicos relacionados

<sup>53</sup> Como señala Diao, el deseo de crecimiento económico y el aumento de la calidad de vida de su unidad familiar, pudiendo ayudarles desde el país de destino, se sitúa como el motivo más recurrente al concebir que en sus países de origen existen muy pocas oportunidades formativas y laborales. DIAO, A., “Las migraciones africanas: su impacto en el desarrollo”, *I Congreso Internacional sobre el Desarrollo Humano*, 2006, Madrid.

<sup>54</sup> GARCÍA, Cristina, “Las causas de la emigración en África”, *Portal Web Periodistas en Español*, nº 16, 2012, pp.89-98.

<sup>55</sup> ROBERTSON, O., *Convictos colaterales: niños y niñas de progenitores presos. Recomendaciones y buenas prácticas del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Niñez en el Día de Debate General* 2011, 2012, disponible en

con la separación y la pérdida de los vínculos afectivos con sus cuidadores principales, así como otros relacionados con la propia privación de libertad parental, como es el traslado de hogar o, precisamente, la institucionalización.

España se sitúa entre los países de la UE con una tasa más elevada de mujeres en el sistema penitenciario, siendo del 21,5% en 2020. Sin embargo, el sistema penitenciario, rara vez se adapta a las necesidades específicas de las mujeres, ni tiene en cuenta las responsabilidades de cuidado de los hijos e hijas. Como en la mayor parte de los países, existe un número limitado de centros penitenciarios que permitan la convivencia de las personas privadas de libertad con sus hijos e hijas y, cuando esta posibilidad existe, se dirigen únicamente a mujeres o parejas legalmente constituidas cuando ambas se encuentran en prisión<sup>56</sup>.

En España, las mujeres privadas de libertad pueden tener a sus hijos o hijas menores de tres años y, excepcionalmente, cuando el interés del niño o niña lo aconseje, la permanencia en las Unidades de Madres se podrá extender hasta los 6 años<sup>57</sup>. Alcanzada la edad después de la cual se produce la separación, estos niños y niñas están en riesgo de institucionalización.

Asimismo, se produce un riesgo en las situaciones de personas cuidadoras principales con discapacidad y grandes necesidades de apoyo. La gran mayoría de estudios sobre los riesgos de desprotección y exclusión de la infancia y adolescencia prestan atención a niños, niñas y adolescentes con discapacidad, sin embargo, son escasas las investigaciones que se contemplan la exclusión social que se presenta como resultado de las barreras de acceso y marginalización de las y los progenitores cuando se trata de personas con discapacidad.

A veces el riesgo se relaciona con factores presentes en las relaciones intra-familiares, como situaciones de maltrato infantil y adolescente en el núcleo familiar, o situaciones de violencia sexual.

También existen factores de riesgo relacionados con las redes de apoyo familiares y otros que obedecen a la estructura familiar. Por ejemplo, las familias monomarentales están en una mayor situación de vulnerabilidad (si bien no existe una relación causal entre la monomarentalidad y que se produzca una situación de riesgo). Al respecto sería interesante tener datos sobre la representación en el sistema de hijos e hijas de mujeres migrantes que reagrupan. También sería pertinente obtener datos sobre niños, niñas y adolescentes en el sistema que sean descendientes de personas que pasaron por el sistema.

Las dificultades en el acceso a una vivienda digna pueden convertirse en un factor de riesgo y desencadenante contextual de los procesos de institucionalización de niños, niñas y adolescentes. La protección de la persona menor de edad es prioritaria en los casos de pérdida de vivienda habitual sin alternativa habitacional – a través del acceso a un recurso público, a apoyos familiares y/o a servicios comunitarios –.

Asimismo, merece la pena prestar atención a la falta de accesibilidad. Las barreras dificultan el acceso a servicios y recursos esenciales, excluyendo a los niños, niñas y

---

[https://www.quino.org/sites/default/files/resources/ESPAN%CC%83OL\\_Collateral%20Convicts\\_Recommendations%20and%20good%20practice.pdf](https://www.quino.org/sites/default/files/resources/ESPAN%CC%83OL_Collateral%20Convicts_Recommendations%20and%20good%20practice.pdf) (última consulta 15 de marzo de 2023), p. 4.

<sup>56</sup> MELIS PONT, Francesca, *Mujeres en Prisión*, Madrid, Subtratamiento Madrid I, 2010, disponible en [https://nanopdf.com/download/mujeres-en-prision\\_pdf](https://nanopdf.com/download/mujeres-en-prision_pdf) (última consulta 5 de junio de 2023).

<sup>57</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR, *Unidades Externas de Madres*, 2019, disponible en <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/instituciones-penitenciarias/Unidades-externas-de-madres-NIPO-126-10-113-9.pdf> (última consulta 6 de junio de 2023), p. 13.

adolescentes de oportunidades educativas y sociales. De forma muy similar, la ausencia de accesibilidad obstaculiza a muchas familias – particularmente cuando uno o ambos de los cuidadores principales presenta una discapacidad – el acceso a un empleo digno; a viviendas asequibles y accesibles; a entornos seguros y adaptados; etc. y, por tanto, aumenta el riesgo de pobreza y exclusión social, limitando, en definitiva, el acceso a bienes y servicios básicos que les permitan vivir en condiciones dignas y proporcionar el debido cuidado y satisfacción de las necesidades básicas de sus hijos y/o hijas. Además, cuando las familias no reciben el apoyo – formal o informal – necesario para atender a sus hijos y/o hijas cuando tienen una discapacidad, se pueden generar situaciones de desprotección que requieren de la institucionalización como solución<sup>58</sup>.

En otro orden de consideraciones, cabe citar los factores de riesgo presentes en el contexto socio-económico. Entre otros, destacan la pobreza y la distribución de ingresos; la desigualdad social; el desempleo y precariedad laboral; o el acceso a la educación, servicios de salud y otros servicios básicos. Conviene señalar que, en lo que respecta a la institucionalización, la situación socio-económica de una familia no puede ser justificación suficiente para la separación de la persona menor de edad del núcleo. Sin embargo, el prisma desde el que se identifican situaciones de riesgo de desprotección y desamparo, además de caracterizarse por una ausencia de mecanismos preventivos, ignora que la gran mayoría de situaciones notificadas encuentran su causa subyacente en situaciones como las mencionadas. Los y las niñas y adolescentes enfrentan un mayor riesgo de privación del cuidado parental cuando residen en comunidades donde se dan factores contextuales socio-económicos como altas tasas de desempleo, crisis económica o crecimiento desigual, estrechamente vinculado a otras problemáticas como puede ser la discriminación de género, la falta de apoyos públicos o la ausencia de redes sociales sólidas para las familias. La inestabilidad laboral y las condiciones de vida precarias contribuyen a su vulnerabilidad, pudiendo llevar a que los padres y las madres no puedan brindar el cuidado adecuado a sus hijos y/o hijas, exponiéndoles a situaciones de riesgo que puedan llegar a requerir la separación. En consecuencia, para combatir el fenómeno de las altas tasas de institucionalización, es imprescindible abordar las desigualdades estructurales que llevan a las familias a situaciones de riesgo de exclusión social y pobreza, a través de políticas integrales y preventivas. Asimismo, conviene modificar el enfoque de la intervención, dotando a los servicios sociales de los recursos necesarios para poder realizar un trabajo adecuado con las familias, dotándoles de las herramientas suficientes y atajando las dificultades a las que se enfrentan, priorizando así la unificación familiar.

Otros factores se relacionan con el contexto socio-comunitario. Los servicios y recursos de apoyo familiar constituyen un pilar fundamental en la prevención de la entrada de niños, niñas y adolescentes al sistema de protección y, llegado el caso, de su subsecuente institucionalización, sin embargo, no están suficiente desarrollados y generalizados.

Asimismo, el contexto jurídico genera riesgos. El tan necesario procedimiento de determinación de una situación de desamparo puede considerarse institucionalizador en sí mismo por cuanto fomenta una cultura institucional que despersonaliza a los niños, niñas y adolescentes, manteniéndolos como meros espectadores de su destino y sin tener

---

<sup>58</sup> CONSEJO DE EUROPA, *Social inclusion of children and young people with disabilities*, 2014, disponible en <https://edoc.coe.int/en/people-with-disabilities/7283-pdf-social-inclusion-of-children-and-young-people-with-disabilities.html> (última consulta 25 de julio de 2023).

en cuenta sus opiniones y deseos. Es un proceso tardío, lo que a menudo resulta en la separación temporal del entorno familiar debido a la precipitación de la gravedad de la situación de riesgo detectada. Aunque se destaca la reunificación familiar como objetivo del sistema de protección, la falta de recursos para intervenir efectivamente con las familias conduce a una mayor permanencia de los niños, niñas y adolescentes en centros residenciales o en acogimiento familiar.

La falta de instrumentos de valoración del riesgo estandarizados y validados a nivel nacional genera asimismo una importante situación de riesgo de institucionalización. Aunque existen herramientas técnicas como el Registro Unificado de Maltrato Infantil (RUMI) y el Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), su aplicación no es uniforme, como se reveló en un análisis de Aldeas Infantiles SOS en 2020<sup>59</sup>. El RUMI clasifica los indicadores de gravedad del maltrato infantil y deriva notificaciones a distintos recursos según el caso, pero la heterogeneidad de instrumentos a nivel autonómico y la variedad de criterios locales resultan en diferencias significativas en la determinación del riesgo y en las intervenciones, que a menudo se basan en el convencimiento personal de un profesional del sistema, potencialmente influido por sesgos.

Algunas Comunidades Autónomas han desarrollado sus propios instrumentos de valoración del riesgo para mejorar la detección y respuesta a situaciones de desamparo. Ejemplos de esto son el instrumento BALORA en el País Vasco y Cantabria, y el instrumento VALÓRAME en Andalucía<sup>60</sup>. Otras Comunidades Autónomas han creado guías, manuales técnicos e instrucciones como apoyo al personal profesional que no son considerados como herramientas de valoración en sí mismas. Esta diversidad de enfoques presenta como problemas la inconsistencia y la falta de obligatoriedad en la implementación, ya que resulta evidente que guías y manuales no tienen la misma vinculación que una norma autonómica.

Asimismo, la falta de consistencia en los criterios utilizados para evaluar el riesgo supone un riesgo tanto de desprotección como de sobreprotección de los niños, niñas y adolescentes, en la medida en que las decisiones sobre el nivel de gravedad y medidas de protección varían según la ubicación geográfica. Esto vulnera el derecho a la igualdad de las personas menores de edad y sus familias, que reciben un trato jurídico distinto según la región o jurisdicción. La multiplicidad de instrumentos de valoración también puede conducir a situaciones en las que los niños, niñas y adolescentes no sean identificados y protegidos adecuadamente o donde tengan la consideración de estar en situación de riesgo de forma innecesaria, provocando intervenciones intrusivas o separaciones familiares no justificadas y, por tanto, desproporcionadas. En consecuencia, la heterogeneidad aumenta el riesgo de institucionalización de la infancia y adolescencia en ciertas Comunidades Autónomas.

También ocurre que determinados municipios han desarrollado sus propios criterios técnicos comunes para todo el personal técnico y agentes de los servicios sociales – como es el caso de Alcobendas, Madrid, Oviedo, Las Palmas o Logroño – procedentes

---

<sup>59</sup> ALDEAS INFANTILES SOS, *Llegar a tiempo. Niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en España*, 2020, disponible en <https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2020/09/Llegar-a-tiempo-Informe-Extenso.pdf> (última consulta 24 de febrero de 2023), p.60.

<sup>60</sup> ALDEAS INFANTILES SOS, *Llegar a tiempo. Niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en España*, 2020, disponible en <https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2020/09/Llegar-a-tiempo-Informe-Extenso.pdf> (última consulta 24 de febrero de 2023), pp. 60-62.

del trabajo de la mesa de coordinación de infancia o de la mancomunidad. Frente a ellos, preocupa el hecho de que numerosos municipios no disponen de estos instrumentos y el único criterio técnico por el que se rigen es aquel de cada persona o equipo profesional<sup>61</sup>. No es necesario justificar la amenaza que supone que la evaluación del riesgo dependa de criterios individuales, más aún cuando se cruza con la preocupación de la escasa formación que reciben los y las agentes municipales para lidiar con la complejidad de algunas de las cuestiones que afectan a la infancia y la adolescencia. La ausencia de estándares puede llevar a decisiones subjetivas y arbitrarias, influenciadas por los propios prejuicios personales o sesgos inconscientes de la persona basados, por ejemplo, en características personales como el origen racial o étnico o el nivel socioeconómico de la familia, las creencias asignadas a la capacidad de la misma de proveer el adecuado cuidado a niños, niñas y adolescentes, o, por el contrario, la desconfianza excesiva hacia las mismas familias. Asimismo, sin estándares claros, es más difícil establecer responsabilidades y supervisar las decisiones de desamparo tomadas por el personal de los Servicios Sociales, permitiendo la impunidad en casos de decisiones incorrectas o injustas, y dificultando la mejora continua del sistema de protección de menores.

Es conveniente mencionar que la propia conceptualización de lo que constituye una “situación de riesgo” varía entre municipios, contemplándose como una medida de intervención con distintos objetivos<sup>62</sup>. En cualquier caso, un elemento que destaca es la necesidad de identificar el riesgo cuando existe para poder intervenir y adoptar la medida de protección más adecuada, necesidad que se enfrenta a la lentitud, facilitada por las barreras burocráticas y de niveles, que hace que las situaciones de riesgo se agraven y evolucionen a situaciones de desamparo debido a la imposibilidad de actuar de los y las profesionales por falta de aprobación o recursos.

Muy en relación con lo anterior se encuentra el enfoque reactivo del sistema de protección y la demora en los procedimientos. En general, para que se active la protección es necesario que el caso haya sido detectado y notificado<sup>63</sup>. El Defensor del Pueblo ha dado cuenta en sus últimos informes anuales de que, al igual que en años anteriores, debió intervenir por quejas y denuncias vinculadas a la excesiva demora en la adopción de la medida de protección<sup>64</sup>. El enfoque reactivo y la demora en los procedimientos contribuye a la lentitud de soluciones ante las situaciones de riesgo y a que finalmente se requieran medidas más gravosas como la separación de las familias, además de exponer a niños, niñas y adolescentes al peligro durante el tiempo de inacción. Desde esta perspectiva, los fallos del sistema (por cuestiones como falta de recursos, barreras burocráticas o ausencia de criterios orientadores, por ejemplo) constituyen un factor de riesgo.

También los problemas sustantivos y procesales de la toma de decisión y los relacionados con el acogimiento familiar influyen en que sea más probable la

<sup>61</sup> ALDEAS INFANTILES SOS, *Llegar a tiempo. Niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en España, 2020*, disponible en <https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2020/09/Llegar-a-tiempo-Informe-Extenso.pdf> (última consulta 24 de febrero de 2023), pp. 64.

<sup>62</sup> ALDEAS INFANTILES SOS, *Llegar a tiempo. Niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en España, 2020*, disponible en <https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2020/09/Llegar-a-tiempo-Informe-Extenso.pdf> (última consulta 24 de febrero de 2023), pp. 64.

<sup>63</sup> MESA RAYA, C., “El concepto de riesgo y la protección social a la infancia en Aragón. Un análisis socio-jurídico”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 33, 2008, pp. 247-280, p. 271.

<sup>64</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Los niños y los adolescentes en el informe anual del Defensor del Pueblo 2020, 2021*, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/04/Ni%C3%B1os-y-adolescentes-en-el-IA-2021.pdf> (última consulta 18 de abril de 2023), p. 28.

institucionalización. Una parte de las quejas de la ciudadanía vinculadas al sistema de protección infantil se relacionan con la toma de decisión de la administración. Por ejemplo, por estimar que no se valora debidamente la situación del niños, niñas y adolescentes y la medida a aplicar; infracciones al debido proceso; debilidades de los equipos técnicos del sistema y su interacción con las familias y los niños, niñas y adolescentes, el retraso en la remisión de informes periódicos sobre evolución de los niños, niñas y adolescentes o su calidad técnica, especialmente por la utilización informes *estandarizados*.

Para determinar si una medida es idónea y necesaria, es necesario compararla con otras disponibles. Sin embargo, en muchas ocasiones el acogimiento residencial es la única opción posible, lo que influye en que continúe siendo el modelo de protección más extendido en España. Adicionalmente, es frecuente que el acogimiento residencial se prolongue por más del tiempo necesario, vulnerando también con ello el principio de necesidad, que requiere que sea temporal<sup>65</sup>. Lo anterior resulta muy preocupante, puesto que, como ha advertido el Defensor del Pueblo, “el acogimiento residencial prolongado con frecuencia tiene consecuencias adversas, a las que hay que unir el incremento de la dificultad para encontrar un hogar en el caso de grupos de hermanos, menores con discapacidad, o menores de más de siete años, especialmente cuando se trata de adolescentes”<sup>66</sup>. Existen varios factores que se han asociado a la preeminencia y extensión del acogimiento residencial como los ya mencionados de la dificultad para encontrar familias acogedoras (sobre todo cuando se trata de personas cercanas a la adolescencia) y la falta de apoyo a estas familias. Además, existen limitaciones de las unidades familiares para atender a más de un niño, niña o adolescentes; lo que complica el acogimiento familiar para grupos de hermanos. Adicionalmente, el acogimiento profesional no ha recibido un impulso suficiente.

La pandemia de la Covid-19 ha supuesto un punto de inflexión en todos los ámbitos de la vida de las personas, pero especialmente en los ámbitos económico-laboral, de salud y de cuidados. La pandemia y su gestión han sacado a la luz problemas estructurales que necesitan de atención urgente por parte del Estado a través de una estrategia preventiva y ha revelado también la necesidad de desarrollar medidas e instrumentos de detección rápida y efectiva, así como la agilización de las intervenciones y el trabajo social con las familias en las que se detectan situaciones de riesgo. Urge fortalecer el sistema de protección social de forma que se puedan garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia, pero también ampliar las redes de apoyo a las familias en general, y de modo particular a aquellas que se viven en condiciones de desigualdad, pobreza y riesgo de exclusión social.

Los factores de riesgo en el contexto socio-político se encuentran profundamente vinculados al resto de factores. Históricamente, los recursos destinados a las políticas públicas de familia e infancia en España han sido considerablemente limitados, lo que ha resultado en un escaso impacto sobre la pobreza y la exclusión social que enfrentan los hogares con niños, niñas y adolescentes. La insuficiente inversión ha dificultado abordar adecuadamente las necesidades de las familias más vulnerables, dejando a muchas de

---

<sup>65</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Los niños y los adolescentes en el informe anual del Defensor del Pueblo 2020, 2021*, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/04/Ni%C3%B1os-y-adolescentes-en-el-IA-2021.pdf> (última consulta 4 de noviembre de 2023), p. 135.

<sup>66</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, *Los niños y los adolescentes en el informe anual del Defensor del Pueblo 2020*, cit., p. 135.

ellas sin el apoyo necesario para superar situaciones de precariedad y mejorar su bienestar<sup>67</sup>.

Conforme se desprende de los aspectos analizados, los factores personales y contextuales interactúan de diversas formas en tanto que desencadenantes de la institucionalización. En el actual sistema de protección español se diferencia entre situación de riesgo y situación de desamparo. La prevención de las situaciones de riesgo es crucial para evitar que los riesgos se hagan efectivos y puedan dar lugar a una situación de desamparo como consecuencia de la cual haya que arbitrar alguna medida de acogimiento que con gran probabilidad va a ser residencial en los casos de niñas y, sobre todo, niños entre 15 y 17 años, migrantes, con discapacidad física, intelectual, del desarrollo o psicosocial o con trastornos de la personalidad asociados o no a consumo de sustancias. Pues bien, en la medida en que riesgo resulta tanto de factores personales como de factores contextuales, su prevención tendrá que tener en cuenta tanto ambos como la misma interacción.

En este sentido, la presencia de niños y niñas mayores en el acogimiento residencial obedece en parte a fallos en la articulación del sistema de protección que implican que el acogimiento residencial, a veces provisional, se prolongue o que otras formas de acogimiento fracasen. La agilización del proceso y el reforzamiento de las fórmulas alternativas resultan clave para evitar que los niños y niñas crezcan en instituciones.

En otras ocasiones, los niños y las niñas llegan al sistema en la adolescencia<sup>68</sup>, muchas veces como resultado de carencias en la prevención en los distintos niveles (fundamentalmente socio-educativo) o de la falta de apoyo a las familias cuando se dan otras circunstancias como discapacidad, conductas desafiantes y/o consumo de sustancias.

Las conductas desafiantes y/o consumo de sustancias, interactúan con la edad en tanto que desencadenantes de la institucionalización, que es claramente -y por el tipo de centros en los que tiene lugar el acogimiento- la fórmula habilitada para estos niños y niñas. El trabajo sobre los factores que inciden en que las conductas generen desafíos, la intervención temprana y el apoyo a la familia de origen en el momento en el que se detectan son fundamentales en relación con este desencadenante.

Por lo que se refiere a los niños y niñas con discapacidad, la institucionalización es el resultado de fallos previos en la garantía de sus derechos que llevan a la ineficacia del derecho a la vida independiente y a la inclusión en la comunidad.

Atención especial merece la situación de las y los adolescentes migrantes no acompañados. En estos casos, la institucionalización se relaciona con la edad, con el género y con la ausencia de familia, pero también con la situación de origen y con el impacto de la gestión de los movimientos de personas que no se guía por un enfoque de derechos humanos. De cualquier modo, y en la medida en que el desamparo de los niños y niñas que viajan sin personas adultas es un hecho, resulta fundamental detectar e intervenir en los factores que hacen que prácticamente la única alternativa disponible para ellos y ellas sea el acogimiento residencial. Lo anterior exige atender a las distintas

---

<sup>67</sup> UNICEF, *Medidas para reducir la pobreza y la exclusión social de los niños y niñas y recomendaciones para la aplicación de la Garantía Infantil Europea en España*, 2021, disponible en <https://www.unicef.org/eca/media/18866/file/Spanish%20Deep%20Dive%20Main%20report%20ES.pdf> (última consulta 27 de julio de 2023), p. 10.

<sup>68</sup> Evidencias

historias de viajes y a expectativas de los y las niñas conforme exige la consideración de su interés superior y plantear respuestas coherentes con ello teniendo en cuenta además que se trata de niños y niñas próximos a la edad adulta y que, del mismo modo que ocurre con los niños y niñas locales, las necesidades de protección no desaparecen al cumplir 18 años.

## Capítulo tercero. Uso de restricciones

El acogimiento residencial es el heredero contemporáneo de las instituciones que desde principios del siglo XX constituyeron la respuesta al problema de la infancia en peligro que era considerada, al mismo tiempo, como infancia peligrosa<sup>69</sup>. La función de estas instituciones era doble, en la medida en que, por un lado, se orientaban a la protección de los niños y niñas, pero, por otro, también tenían encomendada su vigilancia y disciplina, lo que justificaba el recurso a restricciones, que, en buena medida, se ha mantenido en las instituciones en la actualidad.

El presente estudio asume un concepto amplio de restricciones, que se entienden como prácticas que limitan la libertad de los y las niñas y adolescentes para decidir y actuar de forma independiente y constituyen obstáculos al libre desarrollo de su personalidad. Algunas de estas restricciones están contempladas en la normativa estatal o autonómica, pero otras carecen de regulación o incluso están prohibidas.

En algunos casos, las prácticas limitativas de la libertad ni siquiera se cuestionan porque se consideran justificadas en las necesidades organizativas -como las limitaciones de visitas o salidas o los límites al uso del teléfono móvil-; se habla de restricciones manta. Además de que por el modo en el que se establecen y aplican tienen como resultado la segregación de niños, niñas y adolescentes con el consiguiente perjuicio para sus vínculos sociales, la aplicación de restricciones cuya justificación no se entiende por parte de niños, niñas y adolescentes puede generar conductas desafiantes que tengan como respuesta más restricciones.

A continuación, se presenta un panorama sobre el recurso a restricciones en el sistema de protección en España. Conviene señalar, no obstante, que a veces las restricciones se producen en los ámbitos familiares, por lo que la regulación del acogimiento familiar también debe contener previsiones sobre las restricciones cuyo cumplimiento debe ser supervisado por el Estado.

### 1.- Prevalencia y tipología del uso de restricciones

Los y las niñas y adolescentes que son separadas de sus familias y para los que se determinan modalidades alternativas de cuidado, sobre todo cuando estas son de tipo residencial, tienen una especial exposición a la violencia<sup>70</sup>. Lo anterior resulta particularmente paradójico, dada la función de protección de los acogimientos; y especialmente grave, dada la posibilidad de provocar revictimización. La exposición, agravada por la fuerte desigualdad de poder que existe en los entornos en los que prevalece una cultura institucional, exige el desarrollo de una actitud de vigilancia frente a la posible aparición de culturas viciadas de cuidado<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> BERNUZ BENEITEZ, M., De la protección de la infancia a la prevención de la delincuencia, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1999, pp. 40-41.

<sup>70</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Observación general N° 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, de 18 de abril de 2011, CRC/C/GC/13, párr. 3 letra h), 26, 36 y 72 letra g).

<sup>71</sup> EVEAU, R. y LEITCH, S., *Reducción de las prácticas restrictivas centradas en cada persona. Planificación y acciones. Desarrollo de planes individuales para la reducción de prácticas restrictivas: una guía para el liderazgo práctico*, traducido y adaptado por L. Garrido, Bild, Birmingham, 2018, p. 12.

En España, la variabilidad en la prestación de los servicios que se produce en parte por la distribución territorial del poder, se ve incrementada por la gran presencia del sector privado en la gestión de los centros de protección<sup>72</sup>.

El Comité de los Derechos del Niño ha visto con cautela la privatización de la gestión de los centros de protección debido a las grandes repercusiones que puede conllevar en relación con la eficacia de derechos humanos de la infancia, y subraya la importancia de las obligaciones en relación con la regulación, el control, la previsión y la reparación de posibles vulneraciones<sup>73</sup>. En concreto, en relación con España, el Comité manifestó 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” e instó al Estado a garantizar “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” y a vigilar y supervisar “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”<sup>74</sup>

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección de la infancia y de la adolescencia modificó la Ley Orgánica 1/1996 para atribuir al Ministerio Fiscal el deber de vigilar las decisiones de acogimiento residencial, así como de ejercer la inspección sobre todos los servicios y centros de acogimiento residencial, analizando, entre otros, los Proyectos Educativos Individualizados, el Proyecto Educativo del Centro y el Reglamento Interno” (artículo 21.5 LO 1/1996).

Asimismo, es sobre la administración pública competente sobre quien recae la competencia para adoptar las medidas adecuadas de convivencia que tendrán que ser de carácter educativo y “no podrán atentar, en ningún caso, contra la dignidad de los menores”. La limitación de salidas del centro sólo procede en casos graves de perturbación de la convivencia y “deberán ejercerse de forma inmediata y proporcional a la conducta de los menores, teniendo en cuenta las circunstancias personales de éstos, su actitud y los resultados derivados de su comportamiento” (artículo 21.6 LO 1/1996). Existe la obligación de dar cuenta inmediata a padres y madres, figura de tutela o representantes legales de la persona menor y al Ministerio Fiscal de las medidas impuestas (Artículo 21. 7 LO 1/996).

Los centros para menores con problemas de conducta, sin embargo, están sometidos al régimen especial que establece el que, desde la reforma llevada a cabo por

<sup>72</sup> LARRAÑAGA, Kepa Paul y MIELGO, Francisco, *Los retos del acogimiento residencial. Un análisis retrospectivo tras la aprobación de la Ley de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, Aldeas Infantiles SOS, Madrid, 2022, p. 40.

<sup>73</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Observación general N° 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 43 y párrafo 6 del artículo 44)*, 27 de noviembre de 2003, párr. 34.

<sup>74</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España*, aprobadas en el 77º período de sesiones (14 de enero a 2 de febrero de 2018) CRC/C/ESP/CO/5-6, par. 27 y 28, disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FES/SP%2FCO%2F5-6&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FES/SP%2FCO%2F5-6&Lang=es) (última consulta 19 de mayo de 2023).

la LO 8/2015 de 22 de julio, es el Capítulo IV de la Ley Orgánica 1/1996, rubricado Centros de protección específicos de menores con problemas de conducta.

La existencia diferenciada de este tipo de centros, por un lado, y el establecimiento de un régimen de funcionamiento más restrictivo de las libertades, por otro, han sido objeto de debate. En cuanto a lo primero, la inclusión de este régimen específico fue una respuesta ante la preocupante práctica autonómica<sup>75</sup> que, desde las últimas décadas, estaba entregando un tratamiento muy disímil, fragmentario y de dudosa constitucionalidad para este grupo<sup>76</sup>. Esta preocupación había sido planteada por el Comité de los Derechos del Niño en 2010, que constató que, además de la falta de claridad en la regulación y la heterogeneidad existente, estos centros podían constituir en la práctica una forma de privación de libertad<sup>77</sup>. Además, su regulación jurídica también buscó diferenciarlos de forma definitiva de los antiguos correccionales. Ante ese escenario, el legislador estatal ofrece un marco común para la atención uniforme de este grupo, que además se enmarca claramente dentro del objetivo de su protección cuando los niños, niñas y adolescentes son separados de sus familias.

Se trata de centros “destinados al acogimiento residencial de menores que estén en situación de guarda o tutela de la Entidad Pública, diagnosticados con problemas de conducta, que presenten conductas disruptivas o di-sociales recurrentes, transgresoras de las normas sociales y los derechos de terceros, cuando además así esté justificado por sus necesidades de protección y determinado por una valoración psicosocial especializada” (artículo 25.1 LO 1/1996). Legalmente, se configura como una medida de último recurso con la que, señala la norma, se trata de “proporcionar al menor un marco adecuado para su educación, la normalización de su conducta, su reintegración familiar cuando sea posible, y el libre y armónico desarrollo de su personalidad, en un contexto estructurado y con programas específicos en el marco de un proyecto educativo” (artículo 25.2 LO 1/1996) y en cuyo contexto, cuando fallen las medidas de prevención y desescalada, se pueden llegar a establecer medidas de seguridad consistentes en contenciones (incluso físicas consistentes en la interposición, la restricción física de espacios y movimientos, la inmovilización física por personal especializado y bajo estricto protocolo, y excepcionalmente la sujeción de muñecas bajo estricto protocolo y cuando no sea posible evitar por otros medios la puesta en grave riesgo de la vida o la integridad física del menor o de terceros por el tiempo mínimo nunca superior a una hora), aislamiento y registros y que deberán ser motivadas, notificadas al Ministerio Fiscal y a la Entidad Públicas y registradas en el Libro Registro de Incidencias (artículo 27 LO 1/1996). Asimismo, los

<sup>75</sup> Varias de las irregularidades de su funcionamiento fueron detectadas y denunciadas en el informe temático del Defensor del Pueblo de 2009, Defensor del Pueblo, *Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social*, 2009, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2009-01-Centros-de-protecci%C3%B3n-de-menores-con-trastornos-de-conducta-y-en-situaci%C3%B3n-de-dificultad-social.pdf> (última consulta 21 de noviembre de 2023).

<sup>76</sup> LÓPEZ AZCONA, Aurora, “El acogimiento residencial de los menores con problemas de conducta: un instrumento de protección de menores con incidencia en los derechos fundamentales”, *Derecho privado y Constitución*, 32, pp. 133-186, p. 143. Como explica López, el problema constitucional radicaba en que el legislador autonómico preveía para este tipo de centros un funcionamiento que daba lugar a medidas restrictivas de derechos fundamentales, y en ocasiones incluso delegaba su regulación a normas infralegales, siendo que esta materia está reservada a ley orgánica (artículo 81.1 de la Constitución española).

<sup>77</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención*. España, 3 de noviembre de 2010, CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 41.

niños, niñas y adolescentes están sometidos al régimen disciplinario del centro, que debe estar fundado en el proyecto socio-educativo del centro y de cada niño, niña o adolescente. Las visitas pueden ser suspendidas por parte de la Dirección del centro (aunque no por razones disciplinarias) y también pueden ser limitados los permisos de salida y las comunicaciones con familiares y personas allegadas; estas limitaciones deben notificarse, además de al niño, niña o adolescente, a las personas interesadas y al Ministerio Fiscal y pueden ser recurridas judicialmente tanto por éste como por el niño, niña o adolescente, que tendrá garantizada la asistencia jurídica<sup>78</sup>.

El ingreso en estos centros requiere autorización judicial y no es admisible cuando se trata de niños, niñas o adolescentes con enfermedades o trastornos mentales que requieran un tratamiento específico por parte de servicios de salud mental o de atención a personas con discapacidad.

Las restricciones, entendidas en el sentido amplio aquí propuesto, pueden ser biológicas, psicológicas y sociales.

La mayoría de las restricciones biológicas que se practican en centros de protección de niños, niñas y adolescentes se encuentran reguladas por ley. En efecto, la LO 1/1996 contempla este tipo de medidas bajo la denominación de *medidas de seguridad y convivencia*<sup>79</sup> (en el caso de los centros de protección ordinarios) y *de seguridad* (en los específicamente dirigidos a niños, niñas y adolescentes con problemas de conducta<sup>80</sup>) cuando se presentan determinadas situaciones críticas. Dentro de esta categoría, incluye medidas como las contenciones, los registros y el aislamiento, que deberán ser aplicadas respetando los principios de legalidad, necesidad, individualización, proporcionalidad, idoneidad, graduación, transparencia y buen gobierno<sup>81</sup>.

En los centros de protección para la infancia, las contenciones físicas son una medida restrictiva excepcionalmente admitida por la ley para garantizar la convivencia y seguridad<sup>82</sup>. Jurídicamente, se admite como forma de contención física la interposición entre el niño, niña y adolescente y la persona u objeto que se encuentra en peligro, la restricción física de espacios o movimientos y la inmovilización física<sup>83</sup>. Este tipo de

<sup>78</sup> Puede operar como una garantía adicional, que el artículo 16 La Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (BOE de 5 de junio de 2021) -en adelante LOPIVI- atribuye al personal de los centros de protección un deber cualificado de comunicación cuando advierten indicios de violencia contra niños niñas o adolescentes y el artículo 18 LOPIVI obliga a que los centros educativos y residenciales a que faciliten a niños, niñas y adolescentes información sobre los procedimientos de denuncia y los medios para llevarla a cabo. Igualmente, se establece el deber de los centros de contar con protocolos de actuación para los diversos tipos de denuncia (artículo 53 LOPIVI).

<sup>79</sup> La referencia al concepto de *convivencia* en este tipo de medidas parece excesiva, pues la aplicación excepcional de prácticas restrictivas debiera fundamentarse principalmente en la preservación de la integridad personal, tanto física como psicológica, en situaciones urgentes y graves.

<sup>80</sup> 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 17 de enero de 1996), artículos 21 ter y 27, respectivamente.

<sup>81</sup> 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 17 de enero de 1996), artículo 21 ter.2.

<sup>82</sup> En el caso de los centros para menores con problemas de conducta, se contemplan sólo para fines de seguridad.

<sup>83</sup> 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 17 de enero de 1996), art. 21. 5. Además, la ley regula, como parte de las medidas de contención las que se practican utilizando objetos homologados, y prohíbe las sujeciones mecánicas a punto fijo.

medidas, cualquiera sea su forma de aplicación, se mira con especial recelo debido a que, en casos extremos, una aplicación inadecuada puede derivar en graves accidentes e incluso muertes.

Según la LO 1/1996, las contenciones físicas deben guiarse por los principios generales que rigen a todas las medidas de convivencia y seguridad (artículo 21.5), pero también por otros tres principios clave: excepcionalidad, mínima intensidad posible y tiempo estrictamente necesario. Asimismo, deben realizarse respetando la dignidad, privacidad y derechos de la persona afectada, y ser aplicadas por personal especializado y formado en derechos de la infancia, resolución de conflictos y técnicas de sujeción personal. Finalmente, la ley establece límites y controles para su aplicación, en consonancia con su naturaleza coactiva y reactiva. No obstante, es importante revisar críticamente su configuración legal, atendiendo a la excepcionalidad y responsabilidad que deben primar.

Otra modalidad son los registros personales, establecidos en el artículo 30 LO 1/1996. Esta medida, al igual que ciertos tipos de contenciones mecánicas y junto con el aislamiento, está específicamente regulada para centros de protección para niños, niñas y adolescentes con problemas de conducta.

Una preocupante práctica restrictiva que, a pesar de no estar prevista en la normativa e incluso estar prohibida, prevalece en la realidad, son los castigos corporales de parte del personal hacia niños, niñas y adolescentes, especialmente en el ámbito del acogimiento residencial<sup>84</sup>.

En cuanto a las contenciones mecánicas, son una de las medidas legalmente admitidas por la normativa estatal. Está prevista en este sentido la sujeción de muñecas con equipos homologados para centros de niños, niñas y adolescentes con problemas de conducta.

Las contenciones ambientales incluyen el aislamiento, que está previsto para centros de niños, niñas y adolescentes con problemas de conducta

Por lo que respecta a las contenciones químicas, el artículo 21.1 h) de la Ley 1/1996 establece el deber de las Entidades Públicas de llevar un registro con la historia médica de los niños, niñas y adolescentes bajo acogimiento residencial, y administrar los medicamentos que, en su caso, precisen. El suministro de estos debe ser en virtud de prescripción médica y con seguimiento de acuerdo con la praxis profesional sanitaria. La administración de medicamentos está sometida también a la Ley 41/1992 básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica<sup>85</sup>.

Son restricciones psicológicas las acciones que no se desarrollan y son necesarias para el bienestar emocional, pero también el maltrato y al castigo psicológico y los registros materiales.

Como se ha señalado, uno de los rasgos distintivos de la cultura institucional es la falta de control de las personas internas sobre sus propias vidas, junto con su aislamiento con respecto al resto de la comunidad y la prioridad de los criterios organizativos sobre las necesidades y deseos de las personas. En el caso de la infancia, es importante analizar estos aspectos teniendo en cuenta que en la sociedad todavía prevalece una perspectiva proteccionista, desde la que son considerados seres incapaces de diseñar y llevar a cabo sus planes de vida de manera libre. Esto da lugar a la existencia naturalizada de gran

<sup>84</sup> MECANISMO NACIONAL DE PROTECCIÓN, *Informe anual 2022*, cit., p. 29

<sup>85</sup> BOE de 15 de noviembre de 1992.

cantidad de reglas y limitaciones que tienen con el fin de protegerlos y disciplinarlos (también en la familia, sea de origen o de acogida). Una de las formas en que esta característica se manifiesta en entornos de cuidado alternativo es a través de restricciones que afectan las relaciones sociales de niños, niñas y adolescentes, sea en sus relaciones internas (dentro del centro de protección o el acogimiento familiar) o con su entorno familiar, comunitario o social. En este apartado se consideran las limitaciones a la vinculación familiar, el aislamiento social y la falta de participación en las decisiones cotidianas, que tienen como resultado la segregación.

## 2.- Análisis de alternativas al uso de restricciones en otros países

A continuación, se exponen algunas de las experiencias desarrolladas en otros países orientadas a reducir, eliminar o adecuar el uso de restricciones. Se han tomado en consideración no solo las iniciativas vinculadas en específico a los centros de acogimiento residencial de niños, niñas y adolescentes, sino también las acciones y estrategias desplegadas en otro tipo de recursos residenciales.

### I. Estrategia de reducción del aislamiento y restricciones (Estados Unidos)

En diciembre de 2014, la Comisión de Salud Mental diseñó una estrategia para reducir el uso de aislamiento y restricciones en las instituciones estadounidenses de salud mental<sup>86</sup>. Este plan está basado en evidencia y tiene una perspectiva integral que involucra a las y los distintos actores y niveles del sistema. Fue diseñado a partir de entrevistas a una serie de agentes clave, la revisión de literatura (que incluía tanto la de carácter académico como la vinculada más directamente a la dimensión práctica) y la revisión de experiencias y buenas prácticas nacionales y comparadas. Como resultado, se creó una estrategia centrada en ocho focos: liderazgo, compromiso, educación, datos, *debriefing*, ambiente, regulación y staff.

### II. Enfoque de “Cuidado Informado sobre el Trauma”

El Cuidado Informado sobre el Trauma (o *Trauma-informed Care* en inglés) es un enfoque que reconoce los efectos del trauma en la vida de niños, niñas y adolescentes que han experimentado grandes adversidades y situaciones como abuso, negligencia o violencia. Este enfoque, en lugar de concentrarse exclusivamente en el comportamiento problemático o desafiante del o la niña o adolescente, se centra en comprender la forma en que el trauma ha impactado sobre su desarrollo emocional, mental y social, así como sobre sus familias y sobre el personal que les atiende. El objetivo es estructurar la intervención a partir<sup>87</sup>. La perspectiva que se asume implica tomar conciencia de que ciertos elementos del entorno, como acciones, personas o espacios físicos, pueden

---

<sup>86</sup> COMISIÓN DE SALUD MENTAL DE ESTADOS UNIDOS, *Seclusion and restraint reduction strategy*, 2014, disponible en: <https://www.mhcirl.ie/sites/default/files/2022-09/Seclusion-and-Restraint-Reduction-Strategy.pdf> (última consulta 10 de enero de 2023).

<sup>87</sup> MENSCHER, C. y MAUL, A., Key ingredients for successful Trauma Informed Care implementation, Issue Brief, Center for Health Care Strategies, 2016, p. 1.

retraumatizar, y, a partir de ese reconocimiento, se busca ofrecer un ambiente en el cual el niño, niña o adolescente se sienta seguro y capaz de desarrollar confianza<sup>88</sup>.

### III. Enfoque de Planificación Centrada en el Niño

Una estrategia que se ha desarrollado para mejorar la calidad del cuidado y la protección brindada a los y las niñas y adolescentes en centros de protección, y especialmente reducir la aplicación de *blanket restrictions* es el enfoque de Planificación Centrada en la Persona, y específicamente en la infancia. Esta estrategia persigue personalizar el cuidado y la atención de cada niño, niña o adolescencia en función de sus necesidades, preferencias y circunstancias particulares. Así, busca reemplazar medidas generales que pueden resultar restrictivas de derechos, y, por el contrario, organizar la convivencia teniendo en cuenta los derechos, deseos, preferencias y necesidades de las y los niños y adolescentes.

### IV. Estrategias para la reducción de restricciones manta de la Red para la Reducción de Restricciones

Como se ha manifestado, las restricciones manta presentan una fuerte prevalencia en las modalidades de cuidado alternativo, y existen evidencia en las de tipo residencial. En Inglaterra, la Red para la Reducción de Restricciones ha centrado su atención en ellas<sup>89</sup>, velando por la reducción de su uso, con miras a asegurar entornos de cuidado con enfoque de derechos y centrados en la persona. Dicha Red destaca la importancia de que los servicios de cuidado se presten de la forma menos restrictiva posible, para lo cual es primordial fortalecer una cultura en la que las personas atendidas sean capaces para ejercer su derecho a tomar decisiones. Esto requiere no solo que exista la posibilidad de hacerlo, sino que se les brinden los apoyos necesarios para que puedan ejercer su autonomía<sup>90</sup>. En términos organizacionales, necesita de un liderazgo claro y una estrategia eficiente.

### V. Salas sensoriales

Las salas sensoriales, a veces llamadas salas de confort o Snoezelen, son espacios que contienen una variedad de herramientas utilizadas para estimular los sentidos, como *fidget toys*, mantas de peso, luces de colores o música relajante<sup>91</sup>. El objetivo de estas

<sup>88</sup> COMISIÓN DE CALIDAD DEL CUIDADO, *Out of sight- who cares? A review of restraint, seclusion and segregation for autistic people, and people with a learning disability and/or mental health condition*, 2020, disponible en: [https://www.cqc.org.uk/sites/default/files/20201218\\_rssreview\\_report.pdf](https://www.cqc.org.uk/sites/default/files/20201218_rssreview_report.pdf) (última consulta 10 de octubre de 2023), p. 24.

<sup>89</sup> RESTRAINT REDUCTION NETWORK, *Reducing the use of blanket restrictions, A reflective guide for senior leaders*, disponible en: [https://restraintreductionnetwork.org/wp-content/uploads/2021/10/RRN\\_SL\\_tool.pdf](https://restraintreductionnetwork.org/wp-content/uploads/2021/10/RRN_SL_tool.pdf) (última consulta 10 de octubre de 2023). RESTRAINT REDUCTION NETWORK, *Reducing the use of blanket restrictions, A reflective guide for practice leaders*, disponible en: [https://restraintreductionnetwork.org/wp-content/uploads/2021/10/RRN\\_PL\\_tool.pdf](https://restraintreductionnetwork.org/wp-content/uploads/2021/10/RRN_PL_tool.pdf) (última consulta 10 de octubre de 2023),

<sup>90</sup> RESTRAINT REDUCTION NETWORK, *Reducing the use of blanket restrictions, A reflective guide for senior leaders*, disponible en: [https://restraintreductionnetwork.org/wp-content/uploads/2021/10/RRN\\_SL\\_tool.pdf](https://restraintreductionnetwork.org/wp-content/uploads/2021/10/RRN_SL_tool.pdf) (última consulta 10 de octubre de 2023), p. 6.

<sup>91</sup> SECKMAN, A., PAUN, O., HEIPP, B., VAN STEE, M., KEELS-LOWE, V., BEEL, F., et al., "Evaluation of the use of a sensory room on an adolescent inpatient unit and its impact on restraint and seclusion prevention", *Journal of Child Adolescent Psychiatric Nursing*, nº 30, 2017; pp. 90–97.

salas –usualmente implementadas en pacientes psiquiátricos– es el de ayudar a las personas a autorregularse, particularmente en momentos de escalada de ansiedad y/o agresión, de forma que se ofrezca un espacio seguro y descompresor, preservando en todo momento la dignidad y la autonomía. Tres estudios distintos evaluaron el uso de las salas sensoriales como intervenciones independientes, indicando la importancia de capacitar adecuadamente al personal en el uso de las mismas y la teoría detrás de la modulación sensorial, de forma que pudiesen saber determinar quienes podrían necesitarla y conseguir un acompañamiento adecuado, manteniendo la seguridad en todo momento. En este sentido, el primero de los estudios realizado por Seckman et al., en una unidad destinada a adolescentes de entre 12 y 17 años con problemas emocionales y de comportamiento en EEUU, midió la tasa de restricciones y contenciones 6 meses antes y después de la implementación de las salas sensoriales. Los resultados sugirieron una reducción en la prevalencia de las contenciones físicas y mecánicas (26,5%) y del aislamiento (32,8%), así como una considerable disminución de la frecuencia de agresión por parte de los y las adolescentes<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> SECKMAN, A., PAUN, O., HEIPP, B., VAN STEE, M., KEELS-LOWE, V., BEEL, F., et al., “Evaluation of the use of a sensory room on an adolescent inpatient unit and its impact on restraint and seclusion prevention”, *Journal of Child Adolescent Psychiatric Nursing*, nº 30, 2017; pp. 90–97.

## Capítulo cuarto. Marco competencial y roles profesionales

La posibilidad de sustituir un marco cultural basado en la institucionalización por una respuesta basada en apoyos, cuidados y acogimientos inclusivos depende en buena medida de la implantación de las figuras profesionales capaces de impulsar el cambio.

Desde este punto de vista, el objetivo del presente apartado es presentar el marco que permita entender qué profesionales trabajan en el sistema de protección de menores, qué competencias les son exigidas y qué funciones les corresponde realizar.

### 1.- Aclaraciones conceptuales sobre competencias y roles profesionales

El marco de competencias y roles profesionales está integrado por el conjunto de competencias y roles que el actual sistema demanda para profesionales que tienen como personas destinatarias de sus servicios a la infancia y a la adolescencia. Ahora bien, la definición de este marco plantea dos inconvenientes.

En primer lugar, las competencias profesionales, consideradas de forma aislada, carecen de un sentido laboral general. En este sentido, el glosario del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) [2014] sobre terminología en el ámbito de la política europea de educación y formación, define la competencia como “la capacidad de una persona para poner en práctica adecuadamente los resultados de aprendizaje en un contexto concreto (educación, trabajo o desarrollo personal o profesional) o capacidad para utilizar conocimientos, destrezas y habilidades personales, sociales y metodológicas en situaciones de trabajo o estudio y en el desarrollo profesional y personal”. De esta manera, las competencias profesionales no se refieren directamente a una profesión, sino a los conocimientos necesarios para realizar actividades concretas que pueden o no desarrollarse en el ejercicio de una profesión. Sin embargo, al igual que una profesión es más que un agregado de actividades, la formación no se reduce a la adquisición de un listado de competencias. La formación es una síntesis de competencias orientadas a una profesión.

En segundo lugar, el rol que ejerce una persona profesional no hace referencia a la capacidad, habilidad o destreza para realizar ciertas actividades o tareas concretas, en suma, a las competencias profesionales. Por el contrario, es un término que se encuentra vinculado al papel que ejerce, esto es, a la profesión.

En definitiva, ni la competencia ni el rol se vinculan directamente a la profesión, sino a aspectos de esta. Por este motivo, la definición del marco competencial y de roles profesionales requiere tomar en consideración otro concepto, a saber, el de cualificación.

En este sentido, la cualificación ha sido el instrumento a través del cual la Unión Europea propuso la integración en términos de formación desde sus inicios con el Tratado de Maastricht (1993)<sup>93</sup>. Actualmente, las dos normativas más importantes sobre la materia son, en primer lugar, la Recomendación 2017/C 189/03 del Consejo, de 22 de mayo de 2017, relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y por la que se deroga la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril

<sup>93</sup> Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario Oficial de la Unión Europea L 191, 29 de julio de 1992, pp. 1-112, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=LV> (última consulta 23 de mayo de 2023).

de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente<sup>94</sup>. En segundo lugar, la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente<sup>95</sup>. Esta última estructura las cualificaciones susceptibles de acreditación en un único marco en función de niveles crecientes de competencia (Rec. 2017/C 189/03 del Consejo, de 22 de mayo de 2017, Anexo I y II).

Este sistema se trasladó al ámbito nacional a través del Real Decreto 272/2022, de 12 de abril, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente<sup>96</sup>. Este, no solo completa el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior, sino que también lo adapta al marco europeo<sup>97-98</sup>. Por lo tanto, el Real Decreto 272/2022 es la norma que vertebra y unifica las cualificaciones a nivel nacional y permite su equiparación a nivel europeo (RD 272/2022, Artículo 1). Esto incluye, por una parte, la formación profesional (ciclos formativos) y la formación profesional para el empleo (certificados de profesionalidad), regulados actualmente por la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, y por el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional<sup>99-100</sup>. Por otra, los Títulos de Graduado, Máster y Doctor, desarrollados con carácter general en el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por

<sup>94</sup> UNIÓN EUROPEA. Recomendación 2017/C 189/03 del Consejo, de 22 de mayo de 2017, relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y por la que se deroga la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente. Diario Oficial de la Unión Europea C 189, 15 de junio de 2017. Recuperado el 23/05/2023 de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:189:FULL&from=PL>

<sup>95</sup> UNIÓN EUROPEA. Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de mayo de 2017, sobre el Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (2016/2798(RSP)). Recuperado el 23/05/2023 de [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0217\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0217_ES.pdf)

<sup>96</sup> Real Decreto 272/2022, de 12 de abril, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente. «BOE» núm. 109, de 7 de mayo de 2022, páginas 64147 a 64158 (12 págs.). Recuperado el 23/05/2023 de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-7490>

<sup>97</sup> Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior. «BOE» núm. 185, de 3 de agosto de 2011, páginas 87912 a 87918 (7 págs.). Recuperado el 23/05/2023 de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-13317>

<sup>98</sup> Con carácter general, las características que han de reunir las cualificaciones comprendidas entre los niveles 1 y 4 – entre los que se encuentran los títulos de técnico básico (nivel 3A) y los certificados de profesionalidad N1 y N2 (niveles 3B y 4B, respectivamente) – quedan regulados por el Real Decreto 272/2022, de 12 de abril, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente (MECU). No obstante, el MECU también contempla aspectos del nivel 5. Por su parte, las características que han de reunir las cualificaciones comprendidas entre los niveles 5 y 8 – correspondiente a los Certificados de profesionalidad N3 (nivel 5B), los Títulos de técnico superior (nivel 5A), los Títulos de graduado (nivel 6), Máster universitario (nivel 7) y Doctor (nivel 8) – se regulan por el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior.

<sup>99</sup> Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional. «BOE» núm. 78, de 1 de abril de 2022, páginas 43546 a 43625 (80 págs.). Recuperado el 25/05/2023 de [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-5139](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-5139)

<sup>100</sup> Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional. «BOE» núm. 174, de 22 de julio de 2023, páginas 106265 a 106464. Recuperado el 14/09/2023 de <https://www.boe.es/eli/es/rd/2023/07/18/659>

el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad <sup>101</sup>.

La cualificación mantiene una relación estrecha con los conceptos de competencia y rol profesional. La LO 3/2022 define la cualificación como “la competencia para el desempeño de una actividad profesional acreditada oficialmente por títulos, certificados o acreditaciones”. Es decir, la cualificación capacita a una persona – en términos de conocimientos, habilidades y destrezas – para el ejercicio de una profesión. En este sentido, no debe confundirse la cualificación con la titulación, que hace referencia a su acreditación legal.

Cada uno de los conocimientos, habilidades y destrezas de una cualificación reciben el nombre genérico de competencia. Dentro de estas hay que distinguir dos tipos. En primer lugar, las competencias profesionales. Estas son definidas por artículo 2.5 de la LO 3/2022 como “el conjunto de conocimientos y destrezas que permiten el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo”. Las competencias profesionales se expresan en “estándares de competencia” (LO 3/2022, artículo 2.5). Estas se definen como “[...] el conjunto detallado de elementos de competencia que describen el desempeño de las actividades y las tareas asociadas al ejercicio de una determinada actividad profesional con el estándar de calidad requerido” (LO 3/2022, artículo 2.5). De esta manera, un estándar de competencia es un conjunto de competencias profesionales afines.

Estas últimas no deben confundirse con aquellas que la LO 3/2022 denomina como “competencias básicas” (Artículo 2.4). Se trata de “[...] aquellas [...] consideradas necesarias para la realización y desarrollo personal, para participar activamente en la sociedad o mejorar la empleabilidad [...] en tanto que promueve el desarrollo integral de la persona” (LO 3/2022, Artículo 2.4). Por consiguiente, las competencias básicas rebasan el estricto ámbito de la actividad profesional al que aluden las competencias profesionales, son de carácter transversal y se vinculan con el papel de las personas en la sociedad.

Las competencias básicas y profesionales de una cualificación – según los artículos 5 del RD 1128/2003 y el artículo 45.2. de la LO 3/2022 – se expresan conjuntamente en la noción de competencia general. Por lo tanto, la competencia general de una cualificación describe la síntesis de las habilidades, conocimientos y destrezas que adquiere un profesional y que lo habilitan – en términos de capacidades – para el ejercicio de una profesión.

Ahora bien, es importante destacar que la normativa general que regula los estudios universitarios (Grados, Máster y Doctorado) – el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad – ignora el concepto de competencia profesional<sup>102</sup>. No obstante, ciertas normativas de desarrollo de estos estudios incorporan el concepto genérico de competencia, que hace referencia a unos contenidos mínimos que deben desarrollar los planes de estudio de los distintos títulos (RD 822/2021, artículo

<sup>101</sup> Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad. «BOE» núm. 233, de 29 de septiembre de 2021, páginas 119537 a 119578 (42 págs.). Recuperado el 25/05/2023 de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-15781>

<sup>102</sup> Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad. «BOE» núm. 78, de 01/04/2022. Recuperado el 28/06/2023 de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-5139>

5)<sup>103</sup>. Asimismo, el artículo 4.2 del RD 822/2021, de 28 de septiembre impone a los planes de estudio la incorporación de principios y valores democráticos, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por su parte, mayores problemas presenta la noción de rol profesional. No existe ninguna definición legal de este concepto dentro del ordenamiento jurídico español. No obstante, no es una noción desconocida en el discurso legal<sup>104</sup>. A partir de estos usos se puede definir el rol profesional como el papel concreto que juega un profesional dentro de un equipo de trabajo, esto es, dentro de las relaciones de coordinación que mantiene con el resto de miembros. Ahora bien, el ejercicio de ese papel puede requerir la adquisición de nuevas competencias. En el caso de que el rol exija únicamente una o varias competencias profesionales, estas se obtendrán a través del aprendizaje formal. En este caso, la nueva competencia profesional podrá incorporarse a la cualificación con otra cualificación distinta (por ejemplo, un certificado de profesionalidad) con la que deba complementarse la primera. Por su parte, si el rol también implica una competencia básica (por ejemplo, habilidades de liderazgo) esta se puede adquirir a través del aprendizaje informal.

## 2.- Situación actual

El instrumento clave para entender el marco profesional de protección de la infancia es la Resolución de 4 de febrero de 2021, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores, reformada por Resolución de 22 de noviembre de 2022. Conviene tener en cuenta que el ámbito de aplicación del Convenio trasciende el trabajo en el sistema de protección y se extiende a centros de internamiento de menores infractores, programas y centros de inserción socio-laboral para menores y jóvenes en situación de riesgo y/o conflicto social o puntos de encuentro familiar<sup>105</sup>

Para todo este escenario, se prevé un sistema de clasificación profesional por áreas funcionales y grupos profesionales para trabajadores y trabajadoras que presten sus actividades en organizaciones y centros enmarcados dentro de la reforma juvenil y protección de menores. Los grupos profesionales previstos en su artículo 27. 4 son cuatro:

1. Lo integra el “personal encargado de tareas que requieran máximos niveles de complejidad y autonomía; normalmente con formación universitaria de grado o equivalente o, en su defecto, con cualificación y experiencia contrastadas para el

<sup>103</sup> Ejemplo de ello son la Orden ECI/3854/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Maestro en Educación Infantil; o bien, la Orden ECI/3857/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Maestro en Educación Primaria.

<sup>104</sup> Usos del término rol profesional se encuentran en el Real Decreto 546/1995, de 7 de abril, por el que se establece el título de Técnico en Cuidados Auxiliares de Enfermería y las correspondientes enseñanzas mínimas; el Real Decreto 558/1995, de 7 de abril, por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Cuidados Auxiliares de Enfermería; y en el Real Decreto 1593/2011, de 4 de noviembre, por el que se establece el Título de Técnico en Atención a Personas en Situación de Dependencia y se fijan sus enseñanzas mínimas.

<sup>105</sup> Artículo 1 Resolución de 4 de febrero de 2021, de la Dirección general de Trabajo por la que se registra y publica el IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores, BOE de 18 de febrero de 2021.

desempeño de su profesión” (Artículo 27.4). Y cuenta con dos subgrupos, el 1.A conformado por profesionales con especialización obligatoria a través de másteres universitarios vinculados al desempeño de su labor profesional; y el 1.B conformado por profesionales que cuenten con un grado universitario vinculado al desempeño de su labor profesional.

2. Está formado por “[personal] encargado de tareas que requieran máximos niveles de complejidad y autonomía; normalmente con formación universitaria de grado o equivalente o, en su defecto, con cualificación y experiencia contrastadas para el desempeño de su profesión” (Resolución de 22 de noviembre de 2022, Dirección General de Trabajo, artículo 27.4).

3. Incluye los puestos que se encargan de tareas que requieren niveles ordinarios de complejidad, responsabilidad y autonomía; normalmente con unos niveles de formación medios o básicos, no universitaria (ciclos formativos de grado medio, certificados de profesionalidad), bachillerato y/o cualificación y experiencia contrastadas para el desempeño de las mismas (Resolución de 22 de noviembre de 2022, Dirección General de Trabajo, 2021).

4. Agrupa al personal dedicado al área de servicios y actividades auxiliares no técnicas (cocina, mantenimiento, limpieza y lavandería).

La siguiente tabla da cuenta de los roles previstos en el Convenio y de las cualificaciones que se piden para cada caso.

Tabla 1. Roles y cualificaciones profesionales IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores

Área de actividad	Profesional y/o Rol Profesional	Grupo profesional	Cualificación
<b>Área de Dirección y Coordinación:</b> puestos de trabajo cuya misión es la dirección, organización, gestión y/o coordinación de los sistemas, métodos de trabajo y personas. Tienen bajo su supervisión y gestión directa a las y los trabajadores adscritos al resto de áreas funcionales.	-Coordinador/a -Director/a	<b>1</b>	-Títulos de Grado -Máster universitario relacionado con su labor profesional
<b>Equipo técnico:</b> puestos de trabajo requeridos y relacionados con el estudio, elaboración de informes, así como la intervención técnica dentro de su especialidad, en aquellas áreas propias de su intervención con las y los menores y jóvenes en	Psicólogas/os clínicas/os, psiquiatras, trabajadoras/es sociales, educadoras/es sociales, graduados en enfermería, maestras/os, etc.	<b>1A:</b> psicólogas/os clínicas/os, psiquiatra <b>1B:</b> psicólogas/os, trabajadoras/es sociales, educadoras/es sociales, graduados en	-Títulos de Grado -Máster universitario relacionado con su labor profesional

programas, centros y /o recursos.		enfermería, maestras/os	
<b>Equipo socioeducativo:</b> Incluye a aquellas/os profesionales que realizan la intervención socio-educativa especializada.	Educador/a social, técnica/o de relaciones laborales, psicóloga/o, trabajador/a social, abogada/o, psicopedagoga/o, mediador/a social, maestra/o, profesor/a.	<b>1B</b>	-Título de Grado universitario vinculados al desempeño de la labor profesional.
<b>Equipo de apoyo socioeducativo:</b> Incluye a aquellas/os profesionales que llevan a cabo talleres y programas de ámbito educativo, laboral o formativo y/o tareas que son complementarias a la intervención directa con las y los menores	Monitores de taller, auxiliar técnico educativo (atención directa), mediador intercultural, mediador social, técnico en integración social, técnico en animación socio-cultural, técnica/o de medio abierto.	<b>2</b> <b>3:</b> mediador intercultural, mediador social	-Ciclos formativos de grado superior, bachillerato, certificados de profesionalidad de grado superior) y/o cualificación y experiencia contrastadas para el desempeño de las mismas.
<b>Área de planificación y gestión o de estructura:</b> puestos que tienen como funciones primordiales labores de planificación, control interno de la entidad o empresa, servicios administrativos y transversales, gestión general de información y documentación de carácter técnico y/o administrativo y cuyo objetivo es dar soporte a la entidad o empresa.	Secretaría, técnico de administración y finanzas, etc.	<b>3</b>	Niveles de formación medios o básicos, no universitaria (ciclos formativos de grado medio, certificados de profesionalidad), bachillerato y/o cualificación y experiencia contrastadas para el desempeño de las mismas.
<b>Área de servicios y actividades auxiliares no técnicas:</b> puestos de trabajo que desarrollan los servicios de cocina, mantenimiento, limpieza y lavandería y aquellos otros que tienen funciones auxiliares y/o anexas a la actividad principal.	Personal de limpieza y lavandería, auxiliar de apoyo, ordenanza, conserje, portería, personal de almacén y repartidor, telefonista, etc.	<b>3:</b> auxiliar socio-sanitario, cocinera/o, ayudante de cocina, personal de mantenimiento, auxiliar administrativa/o, controlador/TAI/	-Niveles de formación medios o básicos, no universitaria (ciclos formativos de grado medio, certificados de profesionalidad), bachillerato y/o cualificación y experiencia

		auxiliar de control educativo, etc.  <b>4:</b> Personal de limpieza y lavandería, auxiliar de apoyo, ordenanza, conserje, portería, personal de almacén y repartidor, telefonista, etc.	contrastadas para el desempeño de las mismas.  -Formación básica o sin formación o, simplemente, con cualificación y experiencia contrastadas para el desempeño de las mismas.
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida del IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores

El Convenio abarca ámbitos de actuación muy heterogéneos entre sí, sin prever ninguna especificidad en cuanto a los requerimientos de personal, sus competencias o roles que estos pueden desempeñar en función de dónde desempeñen su actividad. Esta falta de especificidad impide identificar estándares claros en cuanto a las responsabilidades y roles en diferentes áreas lo que puede dar lugar a inconsistencias en la prestación de servicios que generen desigualdades en la atención y dificultar la supervisión y evaluación efectiva de los servicios y/o programas. Asimismo, cobra relevancia la ausencia de mención específica a profesionales, roles y competencias para niñas, niños y adolescentes con discapacidad y/o en situación de dependencia y de niñas, niños y adolescentes con conductas desafiantes en el sistema de protección. Por tanto, es esencial abordar estas cuestiones de manera adecuada para garantizar una atención efectiva y consistente en todos los ámbitos de actuación.

Específicamente en relación con los y las niñas y adolescentes con discapacidad, una figura fundamental desde el punto de vista del derecho a la vida independiente, y, en este sentido, de la prevención de la institucionalización y el impulso a la desinstitucionalización, es la asistencia personal. La regulación de esta figura se ha llevado a cabo a través de la Resolución de 24 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, por el que se definen y establecen las condiciones específicas de acceso a la asistencia personal en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia<sup>106</sup>. Sin embargo, en ella las únicas previsiones específicas sobre infancia se refieren a la necesidad de que el consentimiento cuando es requerido en distintos momentos de la norma (por ejemplo, para el proyecto de vida, el plan de apoyos o la contratación), lo preste quien ostenta la representación legal. Ello a pesar de que de acuerdo con el artículo 19.2 la asistencia personal “tiene como finalidad la promoción de la vida independiente y la inclusión en la comunidad de las personas en situación de dependencia en cualquiera de sus grados y con independencia de su edad”.

<sup>106</sup> Resolución de 24 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, por el que se definen y establecen las condiciones específicas de acceso a la asistencia personal en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, BOE de 30 de mayo de 2023.

Igualmente, los servicios de detección y atención temprana están llamados a desempeñar una función esencial desde el punto de vista de la prevención. Por el momento, no obstante, un 35% de las Comunidades Autónomas no regulan estos servicios o lo hacen con carácter general y sólo un 59% lo reconocen como derecho, aunque incluso así en la mayoría de los casos no está garantizado de modo eficaz<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> CLÍNICA JURÍDICA SOBRE DISCAPACIDAD, INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID, Informe sobre la Atención Temprana: Especial referencia a la comunidad de Madrid, 2018, disponible en [Microsoft Word - Informe final Atención Temprana. IDHBC.docx \(wordpress.com\)](#) (última consulta 7 de octubre de 2023).

## Capítulo Quinto. Marco jurídico

La regulación del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes se integra en un marco en el que todavía el tratamiento político y jurídico de la infancia y de la adolescencia no se aborda desde un enfoque basado en derechos. Desde este punto de vista, y teniendo en cuenta los factores de riesgo que se han identificado, existen distintas normas cuyo sentido actual en la mayoría de las ocasiones no tiene en cuenta el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y existen también ámbitos necesitados de regulación para que los derechos de niños, niñas y adolescentes encuentren una adecuada garantía.

Entre las primeras, dos grandes oportunidades hubieran sido la aprobación las anunciadas leyes estatales de servicios sociales y de familias<sup>108</sup>. Entre las ausencias, cabe citar la importancia de una Ley estatal de Atención Temprana que permita asegurar una cobertura suficiente y de calidad en todo el territorio del Estado. Por el contrario, puede resultar muy positivo, aun cuando existen posibilidades de mejora, el impacto de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la Vivienda<sup>109</sup>.

Del mismo modo, la actual normativa de extranjería impacta de forma negativa en los derechos de los y las niñas y tiene consecuencias que, entre otras cuestiones -y dejando en este momento de lado sus repercusiones en la situación de las trabajadoras que se dedican al cuidado- han significado su institucionalización cuando viajan sin compañía de una persona adulta de referencia y la generación de riesgos cuando se trata de niños, niñas y, sobre todo, adolescentes, cuyas madres han regularizado su propia situación en España y consiguen reagrupar. Se puede comprobar la incidencia del régimen de extranjería, por ejemplo, a través del análisis de los efectos tan inmediatos que tuvo la reforma del reglamento de extranjería de 19 de octubre de 2021<sup>110</sup>. La modificación aborda una situación previa en la que los y las jóvenes en el sistema de protección que cumplían la mayoría de edad se encontraban en situación irregular; la normativa prorroga, bajo ciertas condiciones, la autorización de permiso y residencia una vez cumplidos los 18 años. Además, entre otras cuestiones, se reduce el plazo dentro del cual las personas menores extranjeras no acompañadas deben tener su documentación, se amplían los plazos de las autorizaciones, y, de modo importante, exige a los y las adolescentes en el

---

<sup>108</sup> Anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales, inicio de tramitación 24 de enero de 2023, disponible en <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/servicio-a-la-ciudadania/proyectos-normativos/documentos/AP-SERVICIOS-SOCIALES.pdf> (última consulta 5 de noviembre de 2023) y Proyecto de Ley de Familias, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Seria A: Proyectos de Ley, 14 de abril de 2023, disponible en [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-151-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-151-1.PDF) (última consulta 5 de noviembre de 2023).

<sup>109</sup> BOE de 25 de mayo de 2023

<sup>110</sup> Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (BOE de 20 de octubre de 2021)

sistema de protección y en edad laboral, de solicitar el permiso de trabajo cuando la actividad laboral favorece su integración<sup>111</sup>.

Por otro lado, como se podrá comprobar, a pesar de la incidencia de obligaciones internacionales, el sistema se caracteriza por una importante dispersión de las competencias entre los distintos niveles territoriales, así como por coincidir en cuanto al ámbito de aplicación con otras normas, sin que normalmente se hayan establecido mecanismos de coordinación entre los recursos de protección que se derivan de los diferentes instrumentos. Asimismo, y en la medida en que en el caso del acogimiento residencial la gestión del servicio se realiza a través de entidades colaboradoras, en buena parte, las condiciones concretas de vida en los centros dependen de los pliegos de contratación, lo que contribuye a que la calidad de la atención recibida por cada niño, niña o adolescente dependa del factor suerte.

A continuación, se presenta, a rasgos generales, el marco jurídico que resulta de las exigencias internacionales y de la Unión Europea, la normativa estatal y las previsiones establecidas en las normas autonómicas. Como valoración general, se puede adelantar que el tratamiento de la infancia está en un proceso de adaptación a un nuevo modelo en el que se prioriza el enfoque basado en derechos, pero que esto todavía no ha conseguido una implantación suficiente en todos los niveles normativos, ni ha calado de modo general en la cultura social ni en la de las personas que operan en el sistema de protección.

## 1.- Marco jurídico internacional y de la Unión Europea

Tanto desde el marco jurídico internacional, como desde la Unión Europea, los instrumentos generados sitúan como objetivo en relación con la protección de la infancia y la adolescencia la transición de un modelo de cuidado institucional a uno de carácter familiar y comunitario.

En materia de infancia, los principales estándares se encuentran consagrados en la Convención sobre los derechos del Niño de 1989, que establece una serie de principios y derechos que deben ser incorporados a todo sistema de protección nacional. Además, se trata de cuestiones que han sido interpretadas y ampliadas por el Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones generales. Es preciso tener en además, los estándares generados a partir de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su interpretación por el Comité correspondiente.

En este escenario, resultan fundamentales el derecho de los niños, niñas y adolescentes a crecer en un entorno familiar y la obligación de los Estados de proteger a

---

<sup>111</sup>La evolución en los datos en torno a esta cuestión se refleja en la nota de análisis del Observatorio Permanente sobre la Inmigración a partir de los datos 30 junio de 2021 a 30 de noviembre “la minoría de edad legal dificultaba mucho la incorporación laboral de los extranjeros de 16 y 17 años y, además, el tránsito a la mayoría de edad legal ponía en riesgo para casi todos los menores no acompañados la posibilidad de mantener un estatus regular en España. A 30 de junio de 2021, cuatro meses antes de que entrase en vigor la reforma, el 26% del colectivo (2.124) tenía 16 o 17 años, y el 11% eran mujeres. A 30 de noviembre de 2022, más de un año después de la reforma, los menores no acompañados con autorización en vigor con 16 o 17 años son 2.262, con un incremento del 6%, pero representando solo el 16% porque el crecimiento global del colectivo se concentra exclusivamente en los mayores de edad”, disponible en [https://www.inclusion.gob.es/documents/2178369/2280852/Nota\\_Menores.pdf/e8b4def1-dbd4-8b97-997a-682fee284948?t=1686731340325](https://www.inclusion.gob.es/documents/2178369/2280852/Nota_Menores.pdf/e8b4def1-dbd4-8b97-997a-682fee284948?t=1686731340325) (última consulta 5 de noviembre de 2023).

la infancia y a la juventud privada de un entorno familiar. Esta obligación debe satisfacerse teniendo en cuenta el principio del interés superior del niño, que, de acuerdo con lo expresado por el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General No.14 debe determinarse teniendo en cuenta su opinión, su identidad, preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones, su cuidado, protección y seguridad, la posible situación de vulnerabilidad y sus derechos, particularmente el derecho a la salud y a la educación. Las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado* establecen una serie de estándares dirigidos a sistematizar la regulación normativa y la aplicación práctica del acogimiento alternativo ante una situación de riesgo o de separación del niño, niña o adolescente de su familia. En primer lugar, se señala que sólo debe apelarse a la medida de separación del entorno familiar como último recurso, cuando el interés superior del niño, niñas o adolescente justifique la necesidad de adoptar tal decisión. Esto implica tomar en consideración todos los elementos que son identificados por el Comité para determinar el interés superior, así como aquellos desarrollados en el ámbito nacional que contribuyan a una interpretación ampliada del principio y siempre favorable al niño.

En el sistema regional europeo de protección, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) contiene algunos preceptos legales con especial relevancia para la infancia, como es el caso del artículo 8, en el que se reconoce el derecho de toda persona al respeto de su vida privada y familiar. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha desarrollado una amplia jurisprudencia sobre los derechos del niño, específicamente en relación con el mencionado precepto, estableciendo criterios sustantivos y procedimentales en materia protección de la infancia en general y sobre el sistema de acogimiento en particular. Se parte de la idea de que la separación familiar constituye una medida grave “que debe basarse en los intereses del menor y tener suficiente entidad”<sup>112</sup>.

La jurisprudencia del TEDH resulta especialmente significativa a propósito del acogimiento alternativo. En este sentido señala que la separación del niño, niña o adolescente de su familia es una medida de último recurso; promueve la reintegración familiar y la labor de prevención de las autoridades públicas; y establece que toda decisión que afecte a los derechos de la infancia debe estar debidamente justificada y ser proporcional al interés superior del o la niña o adolescente afectada. Sin embargo, en las sentencias del Tribunal revisadas, el análisis se centra principalmente en el derecho al respeto a la vida privada de padres y madres y su derecho a la información y participación en la toma de decisiones sobre sus hijos e hijas, y no tanto en la garantía de que las medidas de protección se centren en el interés superior, que exigiría que se recogiera y se tuviera en cuenta su opinión en la toma de decisiones.

La Carta Social Europea revisada en el año 1996 establece la obligación para los Estados de adoptar todas las medidas necesarias y pertinentes para proporcionar protección especial a niños, niñas y adolescentes con privación temporal o definitiva del apoyo de su familia<sup>113</sup>. Además, reconoce el derecho del niño a crecer en un medio que favorezca el pleno desarrollo de su personalidad y garantice sus derechos fundamentales. Sin embargo, no se concreta cuál es el medio más favorable donde debe crecer el niño para lograr el desarrollo de su personalidad.

<sup>112</sup> TEDH, Caso Haddad v. España, No. 16572/17, de 18 de junio de 2019, par.54.

<sup>113</sup> Carta Social Europea, Revisada (Instrumento de ratificación), 3 de mayo de 1996, art. 17.1 c).

La interpretación ampliada de este artículo y su aplicación a la infancia ha permitido establecer determinados parámetros que, de no ser cumplidos por la legislación nacional, pueden constituir una violación a la Carta y, por tanto, no se garantiza la protección y la atención adecuado a la infancia<sup>114</sup>. Entre estos destaca el establecimiento a nivel interno de los Estados de un marco jurídico para el cuidado de niños y niñas menores de 3 años que, además de la atención por parte de los poderes públicos, establezca medidas alternativas para proporcionar servicios en entornos familiares y comunitarios. Además, se debe prestar especial atención a la infancia en situación de vulnerabilidad, trabajando en la prevención y evaluación de los riesgos, a fin de evitar la separación entre el niño o niña y su familia.

El Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños tiene por objeto proteger el interés superior de niños, niñas y adolescentes y sus derechos. Para ello establece una serie de derechos de índole procesal, así como medidas a aplicar por parte de los Estados, en particular en los procedimientos familiares ante las autoridades judiciales, para facilitar el ejercicio de esos derechos, “velando por que los niños, por sí mismos, o a través de otras personas u órganos, sean informados y autorizados para participar en los procedimientos que les afecten ante una autoridad judicial”<sup>115</sup>. Procedimientos de especial relevancia son los relativos a la custodia, la tutela legal, la retirada o restricción de las responsabilidades parentales, entre otros.

Desde el Consejo de Europa se impulsa la desinstitucionalización y la implementación en los contextos nacionales de formas de cuidado basadas en la familia y la comunidad, que son las que se presentan como más adecuadas para satisfacer las necesidades de los niños, niñas y adolescente. En su seno se elaboró una recomendación sobre los derechos de los niños que viven en instituciones residenciales, donde se establecen principios y estándares importantes a aplicar siempre que se coloque a un niño fuera de su familia en acogimiento residencial<sup>116</sup>.

Las principales ideas en el sistema internacional son:

- ✓ La familia es el entorno natural para el crecimiento y el bienestar de la infancia y adolescencia
- ✓ Prevención y adopción de medidas de apoyo a los niños, niñas y adolescentes y a las familias en función de sus necesidades específicas.
- ✓ El acogimiento de un niño, niña o adolescente, como excepción y con el objetivo primordial del interés superior del niño y su integración social satisfactoria, debe garantizar el pleno disfrute de sus derechos fundamentales.
- ✓ El acogimiento no debe extenderse en el tiempo más de lo estrictamente necesario y deber ser objeto de revisión periódica teniendo en cuenta el interés superior del niño, niña o adolescente.

<sup>114</sup> European Roma Rights Centre (ERRC) and Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) v. Czech Republic, Complaint No. 157/2017, 17 June 2020, disponible en <https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-157-2017-dmerits-en> (última consulta 23 de febrero de 2023).

<sup>115</sup> Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, CETS No. 160, 25 de enero de 1996, art. 1. 2, disponible en <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=160>, (última consulta el 10 de junio de 2023).

<sup>116</sup> Consejo de Europa, *Rights of Children in Institutions Report on the implementation of the Council of Europe Recommendation Rec (2005)5 on the rights of children living in residential institutions*, 16 de marzo de 2005, p. 3, disponible en <https://rm.coe.int/168046ce31> (última consulta 10 de abril de 2023).

- ✓ Con el objetivo de lograr la reintegración del niño, niña o adolescente con su familia se deben brindar los apoyos necesarios a los padres y madres. Además, el niño, niña o adolescente que egresa del acogimiento debe tener derecho a una evaluación de sus necesidades y a un apoyo individualizado para lograr su reintegración en sociedad.
- ✓ Las medidas de control y disciplina que puedan aplicarse en los centros, incluidas aquellas con orientadas a prevenir daños autoinfligidos o lesiones a terceros, deberían basarse en normativa que sea pública.
- ✓ Cuando no sea posible el retorno del niño, niña o adolescente a su propia familia, deberían preverse otras modalidades de cuidado o la continuación del acogimiento, teniendo en cuenta sus deseos y opiniones así como su desarrollo y la satisfacción de las propias necesidades.

Se establecen también parámetros para el funcionamiento de las instituciones: calidad de las condiciones de vida, estructurales y de los servicios que se prestan, así como la organización de los recursos sobre la base de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes. En relación al personal que trabaja en las instituciones señala la importancia de exigir altos estándares profesionales y que se vele no sólo por su formación, sino también por que cuenten con salarios adecuados; que se trate de un personal estable y diversificado, particularmente en términos de género; y deben existir códigos de ética a nivel interno, que describan los principales estándares derivados de la Convención sobre los Derechos del Niño que es necesario implementar en la práctica.

En la Unión Europea, el principal instrumento jurídico que hace referencia a los derechos humanos de todas las personas en general y de los niños en particular, es la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En este escenario, se asumen las orientaciones del marco universal y regional.

## 2.- Derecho comparado

En la medida en que todos los Estados de la Unión Europea son también parte de la CDN, están vinculados por el sistema universal de protección, sin embargo usualmente existe una distancia entre las normas y la realidad de los sistemas de protección, en la que siguen predominando cuantitativamente las respuestas residenciales en relación con algunos niños y niñas, sobre todo en la adolescencia. Se presenta, a continuación, la situación en Alemania, Bulgaria, Finlandia, Francia, Holanda y Rumanía. Asimismo, se presenta la evolución del sistema neozelandés, que constituye el ejemplo de un Estado en el que la desinstitucionalización se aborda a nivel global como parte de la garantía de los derechos de los y las niñas y adolescentes.

Así, en Alemania, el marco jurídico de protección de la infancia y la adolescencia está conformado por una serie de principios y derechos, entre los que destaca la atención al interés superior, y el derecho a ser escuchado y a la participación del niño, niña o adolescente en los asuntos que le afecten. El énfasis está puesto en la prevención de situaciones de peligro o riesgo que puedan afectar el bienestar de la infancia y conducir a la separación del niño, niña o adolescente de su familia. Para evitar las medidas que supongan la separación, se prevén intervenciones de apoyo a las familias en la educación y cuidado de los niños, niñas y adolescentes a través de prestaciones sociales y asesoramiento individualizado. Sin embargo, existe una falta de normas y criterios de

calidad uniformes sobre el sistema de acogimiento en hogares de guarda, y la protección que se brinda a niñas, niños y adolescentes resulta insuficiente<sup>117</sup>.

Aunque la norma prevé que se debe atender al principio de interés superior, en los casos de separación, en el orden práctico, no se está aplicando, lo que ha ocasionado que las medidas de protección se decidan sin una evaluación adecuada y el aumento del número de niños, niñas y adolescentes que viven en entornos de cuidado alternativo, en particular, en acogimiento residencial. A lo anterior se suma el insuficiente apoyo prestado a la infancia y adolescencia que egresa del sistema de cuidados alternativos, para insertarse en sociedad y desarrollar su vida de manera independiente.

Bulgaria, desde el año 2007 ha emprendido una reforma general del sistema de protección de la infancia. Su compromiso para lograr la transición de la atención institucional a la atención basada en la familia y la comunidad se materializó en la Estrategia Nacional “Visión para la desinstitucionalización de los niños en la República de Bulgaria 2010-2025”. Se trata de un proceso centrado en el apoyo a los niños y las familias con especial énfasis en la prevención de los riesgos, la intervención temprana y la generación de un entorno familiar adecuado y seguro<sup>118</sup>. La Estrategia, basada en las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado, plantea como uno de sus principales objetivos el cierre de las 137 instituciones de cuidado infantil en 15 años y la reintegración de los niños, niñas y adolescentes en su familia de origen en la medida en que sea posible<sup>119</sup>. Algunos de los resultados más importantes de la reforma incluyen una disminución del 80% en el número de niños, niñas y adolescentes en instituciones entre el período de 2009 a fines de 2017; la reducción del número de instituciones identificadas en la Estrategia desde 137 hasta 36; el cierre de las instituciones especializadas para niños, niñas y adolescentes con discapacidad; y un aumento considerable del número de niños, niñas y adolescentes en familias de acogida<sup>120</sup>.

Los avances significativos logrados por el Estado búlgaro fueron acogidos con satisfacción por el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones finales de 2016 al informe presentado Bulgaria, sin embargo, señalaba algunas problemáticas relacionadas con el sistema de cuidado de las y los niños y adolescentes privados de cuidado parental, que aún persistían y para los cuales emitió recomendaciones. Le preocupaba principalmente al Comité, entre otras cuestiones, que “el número de niños, incluidos los niños menores de 3 años, acogidos en instituciones sigue siendo importante, por lo que el riesgo de separación de la familia y de institucionalización sigue siendo elevado para los niños de los grupos más desfavorecidos, incluidos los niños romaníes y los niños con discapacidad”<sup>121</sup>, así como la falta de formación y apoyo a los trabajadores

<sup>117</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Alemania, CRC/C/DEU/CO/5-6, cit., par.26.

<sup>118</sup> The Republic of Bulgaria Ministry of Labor and Social Policy, “Deinstitutionalisation of child care”, disponible en <https://www.mlsp.government.bg/eng/deinstitutionalisation-of-child-care> (última consulta 25 de junio de 2023).

<sup>119</sup> UNICEF Bulgaria, “Analysis of the child protection system in Bulgaria”, octubre de 2019, p.9-104, disponible en <https://www.unicef.org/bulgaria/en/media/9361/file/BGR-analysys-of-the-child-protection-system-in-bulgaria-en-2020.pdf> (última consulta 25 de junio de 2023).

<sup>120</sup> Opening Doors for Europe's children, “Strengthening families. Ending institutional care”, Bulgaria, disponible en <https://www.openingdoors.eu/where-the-campaign-operates/bulgaria/> (última consulta 25 de junio de 2023).

<sup>121</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de Bulgaria, CRC/C/BGR/CO/3-5, 21 de noviembre de 2016, par.34, disponible en [undocs.org/es/CRC/C/BGR/CO/3-5](https://undocs.org/es/CRC/C/BGR/CO/3-5) (última consulta 25 de junio de 2023).

sociales y al personal que trabaja en los centros de acogida de tipo familiar, que junto con las deficiencias del sistema de protección en general, han producido la separación de los niños de sus familias, debido principalmente a la ausencia de una evaluación adecuada. Los procedimientos legales requerían de disposiciones legales y criterios claros para que los tribunales de familia decidieran sobre la colocación de un niño en una modalidad alternativa de cuidado, pues en la práctica la tendencia era optar por colocar a los niños en instituciones, en lugar de dar prioridad a que se apoye a la familia de origen<sup>122</sup>.

En un reciente informe el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Desinstitucionalización, agregó a la lista de cuestiones identificadas a trabajar por el Estado de Bulgaria que la intervención en la primera infancia no estaba bien desarrollada, lo que ocasiona que los niños con necesidades complejas terminen en pequeños hogares grupales para cuidados a largo plazo, separados de sus familias y de la comunidad; así como el limitado apoyo con que cuentan los padres biológicos de los niños con discapacidades por parte de las autoridades del sistema de salud y educativo<sup>123</sup>. Todos estos desafíos tienen un impacto significativo en el proceso de reformas de desinstitucionalización y en la calidad de los servicios que se prestan en el sistema de cuidados alternativos en Bulgaria.

Por lo que se refiere a Finlandia, el Comité de los Derechos del Niño, en las Observaciones finales emitidas en 2023, reconoce los esfuerzos del Estado por adoptar medidas legislativas para fortalecer el cuidado y protección de la infancia, sin embargo le preocupa las elevadas cifras de niños que se encuentran privados de su entorno familiar; el insuficiente seguimiento de las condiciones y calidad de la atención en los centros residenciales y hogares de acogida; limitado acceso de los niños en acogimiento alternativo a la información sobre sus derechos humanos, así como a canales amigables para los niños para denunciar la violencia; y la aplicación de medidas insuficientes para apoyar a los niños que abandonan la tutela<sup>124</sup>.

Según los datos recopilados por el Instituto Finlandés de Salud y Bienestar las modalidades de cuidado alternativo varían considerablemente dependiendo de la edad del niño. Casi todos los niños menores de 6 años son acogidos en entornos de tipo familiar, mientras que más de la mitad de los adolescentes de 16 a 17 años son acogidos en instituciones<sup>125</sup>. Los factores de riesgos más recurrentes que se observan en las familias que reciben apoyo, son los relacionados los problemas de salud mental, la violencia doméstica y con el abuso de alcohol y otras sustancias, siendo este último el que muestra cifras más significativas, ya que 1 de cada diez niños que viven en hogares familiares donde existe una adicción al alcohol, experimentan un efecto negativo en su desarrollo<sup>126</sup>.

---

<sup>122</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de Bulgaria, cit., par.34 d).

<sup>123</sup> European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based care, Report on Transition from Institutional to Community-based care services in 27 EU member States, cit.

<sup>124</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre el quinto y sexto informe periódico de Finlandia, CRC/C/FIN/CO/5-6, 2 de junio de 2017, par.26, disponible en [undocs.org/es/CRC/C/FIN/CO/5-6](https://undocs.org/es/CRC/C/FIN/CO/5-6), (última consulta 1 de julio de 2023).

<sup>125</sup> Ministry of Social Affairs and Health, “Frequently asked questions concerning child welfare in Finland”, disponible en <https://stm.fi/en/frequently-asked-questions-concerning-child-welfare-in-finland> (última consulta el 1 de julio de 2023).

<sup>126</sup>SOS Childrens Villages, disponible en <https://www.sos-childrensvillages.org/where-we-help/europe/finland> (última consulta el 1 de julio de 2023).

No obstante estas dificultades que presenta el sistema de protección, existe un fuerte compromiso del gobierno de cerrar las instituciones restantes para personas con discapacidad para el año 2020, un enfoque que se ha materializado en prácticas de desinstitucionalización a nivel local<sup>127</sup>.

En lo que atañe a Francia, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Desinstitucionalización, identificó un grupo de deficiencias en el sistema de cuidados. En primer lugar, existen pocos cambios en el número de niños y jóvenes que viven bajo modalidades de cuidado institucional, pues, aunque en su mayoría son establecimientos educativos, muchas instituciones no cumplen esta función. En el caso de los niños con discapacidad la institucionalización parece ser la principal opción en cuanto a medida de protección. El informe del Relator Especial de la ONU sobre la visita realizada en el año 2017 señaló que alrededor de 100,000 niños con discapacidades todavía vivían en cuidado institucional<sup>128</sup>.

El Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones finales a Francia, de 2 de junio de 2023, señala que las medidas adoptadas relativas al proceso de desinstitucionalización eran insuficientes, así como eran insuficientes las destinadas a garantizar la seguridad de los niños, niñas y adolescentes y el respeto de sus derechos en las instituciones. El Comité identifica una serie de cuestiones problemáticas a trabajar por el Estado. En primer lugar que las decisiones relativas al acogimiento se toman sin la previa participación de la familia; en los casos de cuidados en familias de acogida, los cambios son frecuentes y perjudiciales, sin tener en cuenta los sentimientos de apego con los padres y madres de acogida; se producen retrasos injustificados en la ejecución de las sentencias judiciales que deciden sobre la protección de la infancia y adolescencia que vive en condiciones precarias o situaciones de peligro; denuncias de casos de violencia, malos tratos y abandono de niños, niñas y adolescentes en instituciones, principalmente de corta edad<sup>129</sup>; y los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, en particular con trastorno del espectro autista continúan recibiendo como medida de protección el acogimiento en instituciones.

La prestación de servicios para niños, niñas y adolescent4es con discapacidad depende mucho de los entornos residenciales. El uso que se le da en Francia a la palabra institución dificulta interpretar la información disponible sobre el sistema de cuidados, pero las características de los servicios que se prestan demuestran su naturaleza institucional<sup>130</sup>. Queda mucho por avanzar para la transición a un modelo de atención comunitaria y familiar.

En Irlanda el contexto general del sistema de protección a la infancia, así como el marco jurídico que regula las modalidades de cuidados alternativos, muestra aportes positivos en general y algunas cuestiones mínimas a trabajar en algunas áreas o grupos de atención. Por ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño le ha recomendado al Estado que establezca una duración máxima para el acogimiento temporal o permanente

<sup>127</sup> European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based care, Report on Transition from Institutional to Community-based care services (...), cit., p.50.

<sup>128</sup> European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based care, Report on Transition from Institutional to Community-based care services (...), cit

<sup>129</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre el sexto y séptimo informes periódicos de Francia, CRC/C/FRA/CO/6-7, 2 de junio de 2023, par.32, disponible en [undocs.org/es/CRC/C/FRA/CO/6-7](https://undocs.org/es/CRC/C/FRA/CO/6-7), (última consulta 5 de julio de 2023).

<sup>130</sup> European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based care, Report on Transition from Institutional to Community-based care services (...), cit

en la modalidad voluntaria<sup>131</sup>. El Defensor de la Infancia también se ha pronunciado sobre esta problemática, señalando que existen evidencias que demuestran que los niños, niñas y adolescentes llegan a estar en cuidado voluntario durante años, pues no está establecido el tiempo de duración de este<sup>132</sup>. El Defensor le preocupa también que existan brechas en la provisión de atención a las y los niños una vez finalizado el acogimiento, en cuanto a recibir el apoyo necesario para la vida adulta independiente. Se trata de una preocupación que también comparte el Comité, por lo que ha recomendado al Estado que “amplíe los requisitos para optar a la asistencia posterior al acogimiento a fin de que los niños sin hogar o en guardia y tutela puedan acceder a ella y ponga en marcha servicios comunitarios que ofrezcan a los niños que abandonan las instituciones de acogida una educación adecuada, apoyo y oportunidades para que puedan vivir con autonomía”<sup>133</sup>.

Desde el año 2015 se han producido importantes cambios institucionales, legislativos y de política en el sistema neozelandés de protección de la infancia para su adecuación al marco de la Convención Internacional. Es el caso de la creación de un Ministerio de la Infancia y la modificación de la Ley de Bienestar de la Infancia y la Juventud de 1989. En el año 2018 se modificó la Ley de Infancia, se promulgó la Ley de Reducción de la Pobreza Infantil y se aprobó un Paquete para las Familias dirigido a aumentar los ingresos bajos y medios de las familias de ingresos con hijos y en 2019 se publicaba la Estrategia de Bienestar Infantil y Juvenil<sup>134</sup>.

Los avances significativos logrados por el Estado de Nueva Zelanda en materia de protección a la infancia en general y del sistema de cuidado en particular fueron reconocidos por el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones finales a Nueva Zelanda en el año 2023. En ese sentido resalta las mejoras llevadas a cabo en la situación de los niños y niñas acogidos bajo modalidades alternativas de cuidado, donde destaca las medidas especiales adoptadas por medio de las modificaciones a la Ley de Oranga Tamariki de 1989 para hacer efectivos los derechos de las y los niños maoríes en coordinación con las organizaciones maoríes de derechos del niño.

Sin embargo, el Comité no deja de señalar que, a pesar de los cambios acontecidos, persisten algunas problemáticas en el sistema de cuidado de las y los niños privados de cuidado parental, como “la sobrerrepresentación persistente de niños maoríes al cuidado del Estado, incluso de niños menores de un año de los que el Estado asume la custodia, y el número desproporcionado de incidentes en que esos niños sufren daños”<sup>135</sup>.

<sup>131</sup> Comité de los Derechos del Niño Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Irlanda, CRC/C/IRL/CO/5-6, 28 de febrero de 2023, par.27 b), disponible en [undocs.org/es/CRC/C/IRL/CO/5-6](https://undocs.org/es/CRC/C/IRL/CO/5-6) (última consulta el 7 de julio de 2023).

<sup>132</sup> Ombudsman do leanaí for children, Department of Children and Youth Affairs: Review of the Child Care Act 1991 Submission by the Ombudsman for Children’s Office 23 February 2018, disponible en [https://www.oco.ie/app/uploads/2018/06/OmbudsmanforChildren\\_Submission\\_ReviewChildCareAct1991\\_23Feb2018.pdf](https://www.oco.ie/app/uploads/2018/06/OmbudsmanforChildren_Submission_ReviewChildCareAct1991_23Feb2018.pdf) (última consulta el 7 de julio de 2023).

<sup>133</sup> Comité de los Derechos del Niño Observaciones finales, cit, par.27 h).

<sup>134</sup> Comité de los Derechos del Niño, Sexto informe periódico que Nueva Zelandia debía presentar en 2021 en virtud del artículo 44 de la Convención, CRC/C/NZL/6, 5 de septiembre de 2022, disponible en <https://undocs.org/es/CRC/C/NZL/6>, (última consulta el 10 de septiembre de 2023).

<sup>135</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Nueva Zelandia, CRC/C/NZL/CO/6, 28 de febrero de 2023, par.27, disponible en <https://undocs.org/es/CRC/C/NZL/CO/6>, (última consulta el 10 de septiembre de 2023).

Además, el Ministerio de Infancia ha señalado que alrededor del 70% de los niños bajo cuidado son maoríes, por lo que se está trabajando con los proveedores maoríes para conectar a los niños maoríes con los cuidadores

En los centros de acogida existen vulneraciones al derecho de ser escuchados de las y los niños, niñas y adolescentes que viven en centros de acogida, cuando se adoptan decisiones relativas a su colocación; se reportan lesiones ocasionadas en dichos centros por el uso indebido de medidas de contención por parte del personal; en ocasiones viven en condiciones insalubres y no tienen acceso a un procedimiento de denuncia justo y eficaz. A lo anterior se agrega que no existe información concreta sobre la atención y la situación de los niños y niñas con discapacidad que están dentro del sistema de atención y cuidado.

Un aspecto a destacar es que en aplicación de la reforma de 2018 de la Ley de Infancia se aprobó el Reglamento de Estándares Nacionales de Cuidado y Asuntos conexos de 2018, en vigor desde el 1 de julio de 2019. En él se determinan los criterios que deben tenerse en cuenta para que niños, niñas, adolescentes y jóvenes reciban una atención y cuidados adecuados<sup>136</sup>, para la evaluación de las necesidades, planes y visitas de las y los niños y jóvenes, la prestación de apoyo para atender a sus necesidades, la evaluación y el apoyo de las y los cuidadores y la colocación de cuidados. el apoyo a los niños y jóvenes para que expresen sus opiniones y contribuyan a su experiencia asistencial y el apoyo a los niños y jóvenes durante las transiciones de los cuidados y el paso a la independencia.

El ejemplo de Nueva Zelanda es de sumo interés para obtener ejemplos de buenas prácticas en lo que al proceso de desinstitucionalización se refiere, particularmente en cuanto a la prevención y servicios de apoyo a las familias, la garantía de derechos y calidad de los servicios prestados; la creación de entornos seguros y estables en las modalidades de acogimiento y el apoyo a la transición del joven a la vida adulta.

En los Países Bajos, desde el año 2015, la Ley de la Infancia y Juventud (Jeugdwet) constituye el marco normativo vigente del sistema de atención a jóvenes, e incluye las disposiciones de protección infantil<sup>137</sup>.

En relación con el sistema de cuidados, en el año 2017, los datos oficiales señalaban un número total de 46.185 niños y niñas en acogimiento residencial, un grupo que incluía aquellos que se encontraban en hogares de acogida; aquellos que muestran problemas graves en la conducta, procesados por la comisión de delitos; y niños o niñas con discapacidades que reciben atención a largo plazo. En relación a este último grupo, la cifra individualizada ascendía a 10.355<sup>138</sup>. Datos actuales señalan que el tamaño de los centros de atención residencial parece haber disminuido, aunque todavía hay algunos niños, niñas y adolescentes en entornos más grandes (normalmente entre 11 y 30

---

de sus whānau, hapū o iwi. Orangata Tamariki, *Caregiving*, <https://www.orangatamariki.govt.nz/caregiving/who-can-care/> (última consulta el 15 de septiembre de 2023).

<sup>136</sup> Oranga Tamariki (National Care Standards and Related Matters) Regulations 2018, 2 de julio de 2018, versión consultada de 1 de mayo de 2023, <https://legislation.govt.nz/regulation/public/2018/0111/latest/LMS56069.html> (última consulta el 15 de septiembre de 2023).

<sup>137</sup> En el Reino de los Países Bajos, el término juventud se aplica a niños y jóvenes desde 0 hasta 25 años, información extraída de: Netherlands Youth Institute (NIJ), *Children and youth support and care in the Netherlands*, 2015, disponible en <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47262373/Children-youth-support-care-in-NL.pdf/cc194340-a8af-40e5-adc4-62c222d358b5?t=1484567554000>, (última consulta el 15 de octubre de 2023)

<sup>138</sup> The Academic Network of European Disability Experts (ANED), *Country report on Living independently and being included in the community - Netherlands*, 2019, p. 4, disponible en <https://www.disability-europe.net/country/netherlands> (última consulta el 15 de octubre de 2023).

plazas)<sup>139</sup>; en un porcentaje importante se trata de niños, niñas y adolescentes con discapacidad intelectual o con problemas de salud mental.

Uno de los principales factores de riesgo que provoca la separación de los niños, niñas y adolescentes de sus familias es el maltrato infantil. Se trata de una grave preocupación de la sociedad holandesa que recibe atención en cuanto a la elaboración de políticas y leyes. A lo anterior se suman los niños y niñas en riesgo de pobreza y exclusión social, de entre los que tienen especiales dificultades para mantenerse en sus familias son los niños y niñas migrantes o de diversos orígenes étnicos; hijos e hijas de personas solteras y niños y niñas con discapacidades. A propósito de esta cuestión, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado su preocupación por el elevado número de niños y niñas que han sido separados de sus familias debido únicamente a la situación económica de éstas y a las irregularidades en la gestión de las prestaciones<sup>140</sup>.

El Estado ha tratado de reducir las separaciones involuntarias y las medidas de acogimiento residencial a través del Programa de Acción de Asistencia a la Infancia -que potencia los acogimientos familiares o, de no ser posible, que se garanticen que los niños, niñas y adolescentes crezcan en un entorno similar al de un hogar- y el Proyecto de Creación de Servicios de Asistencia a la Infancia en Estructuras Familiares -que apoya a las entidades municipales en la promoción de la colocación en hogares de guarda y el acogimiento de índole familiar-<sup>141</sup>. Asimismo, se ofrece financiación adicional para el mantenimiento del acogimiento familiar hasta los 21 años y se abre la posibilidad de ampliarse hasta los 21 años el acogimiento en hogares de guarda y de tipo familiar, gracias a la financiación adicional facilitada por el gobierno.

En relación con la situación en Holanda, es de interés el trabajo realizado para fomentar la prevención y la asistencia temprana a infancia y familias, y para respaldar a las entidades locales y municipales en el ejercicio de sus competencias. No obstante lo anterior, el Comité ha recomendado al Estado que se realicen esfuerzos para reducir el número de acogimientos de emergencia fuera de entornos familiares, que vigile la calidad de la atención que se brinda en entornos de acogida alternativos; que se doten fondos para fomentar iniciativas destinadas a ofrecer apoyo y formación para la vida independiente a los niños, niñas y adolescentes que abandonan las modalidades alternativas de cuidado y que aplique las recomendaciones de la evaluación que se realizó en 2018 de la Ley de la Infancia, en particular con respecto al cuidado en situaciones de marginación y la asignación de recursos financieros para supuestos de privación de un entorno familiar<sup>142</sup>.

Por lo que se refiere a Rumanía, a pesar de la voluntad institucional de reformar el sistema de atención a la infancia, en el año 2017 el Comité de los Derechos del Niño identificaba algunas problemáticas que acarrearía el sistema de acogida. Por ejemplo, existía en el país “un número significativo de niños que siguen siendo acogidos en

<sup>139</sup> European Expert Group on Transition from Institutional to Community-based care, Report on Transition from Institutional to Community-based care services in 27 EU member States, cit., p.95.

<sup>140</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Reino de los Países Bajos, CRC/C/NLD/CO/5-6, 9 de marzo de 2022, par.24, disponible en [undocs.org/es/CRC/C/NLD/CO/5-6](https://undocs.org/es/CRC/C/NLD/CO/5-6) (última consulta 15 de octubre de 2023).

<sup>141</sup> Comité de los Derechos del Niño, Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Países Bajos debían presentar en 2019 en virtud del artículo 44 de la Convención con arreglo al procedimiento simplificado de presentación de informes, CRC/C/NLD/5-6, 7 de mayo de 2021, par. 96-101, disponible en [undocs.org/es/CRC/C/NLD/5-6](https://undocs.org/es/CRC/C/NLD/5-6) (última consulta 15 de octubre de 2023).

<sup>142</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Reino de los Países Bajos, cit., par.25.

instituciones, y los niños de los grupos más desfavorecidos, en particular los niños pertenecientes a familias pobres, los niños romaníes y los niños con discapacidad, que permanecen expuestos a un alto riesgo de separación de la familia y de internamiento”; a lo que se sumaba la falta de mecanismos adecuados para identificar niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y servicios de intervención temprana y sistemas de remisión comunitaria<sup>143</sup>. Además, persistía la errada creencia que las y los niños con discapacidad estaban mejor si eran separados de sus familiares y acogidos por el sistema de protección de la infancia, sin argumentos sólidos que sustentaran tal postura, propia de una cultura institucional.

El principal factor de riesgo de la separación de los niños y niñas de sus familias continúa siendo la pobreza, la cual se combina con otras causas estructurales como “la falta de apoyo material, la falta de alojamiento, la falta de habilidades parentales, la violencia doméstica, el abuso o la negligencia”<sup>144</sup>.

En Rumanía se ha aprobado una ley sobre la prevención de la separación de los niños de sus familias, propuesto por el Ministerio de la Familia, la Juventud y la Igualdad de Oportunidades, lo que representa una medida legislativa importante en la protección y promoción de los derechos de los niños y para garantizar que estos crezcan en entornos seguros<sup>145</sup>. El proyecto señalaba que la prevención de la separación del niño con su familia se basa en respetar y promover el principio del interés superior del niño y los derechos del niño; en la primacía de la responsabilidad de los padres en relación con el respeto y garantía de los derechos del niño; así como en la promoción del bienestar general del niño<sup>146</sup>.

La norma confirma que la pobreza no es el único factor de riesgo que conduce a la separación del niño de su familia, ya que existen otros factores de influencia múltiple. Entre esas situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentra la familia en función de la situación económica y sus condiciones de vida, la ley identifica, entre otras, bajos ingresos y no recepción de prestaciones de asistencia social; que exista una única persona progenitora cargo o que no tengan empleo o estén en situación de desempleo; falta de espacio habitable suficiente en relación con el número de personas; alojamiento inadecuado o con problemas de problemas de seguridad e higiene<sup>147</sup>.

Para la minimización del riesgo de separación, la ley prioriza las medidas preventivas para abordar las dificultades y carencias múltiples que enfrentan las y los niños. Para ello se establece la obligación de la asistencia social de apoyar a la familia en la responsabilidad de protección y cuidado de los niños, niñas y adolescentes que puedan estar en riesgo de separación. El objetivo es garantizar que se preste especial atención a

<sup>143</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Rumania, CRC/C/ROU/CO/5, 13 de julio de 2017, par.28, disponible en [undocs.org/es/ CRC/C/ROU/CO/5](https://undocs.org/es/CRC/C/ROU/CO/5) (última consulta 20 de junio de 2023).

<sup>144</sup> Opening Doors for Europe’s children, “Strengthening families. Ending institutional care”, disponible en <https://www.openingdoors.eu/where-the-campaign-operates/romania/> (última consulta 20 de junio de 2023).

<sup>145</sup> UNICEF Rumania, “UNICEF’s position on new legislation to prevent the separation of children from their families”, cit.

<sup>146</sup> Lege 156/2023 privind activitatea de prevenire a separării copilului de familie, art. 2, Monitorul Oficial, Partea I nr. 484 din 31.05.2023, disponible en <https://lege5.ro/Gratuit/geztombyge4dk/legea-nr-156-2023-privind-organizarea-activitatii-de-prevenire-a-separarii-copilului-de-familie> (última consulta el 1 de noviembre de 2023).

<sup>147</sup> Art. 5 Lege privind organizarea activității de prevenire a separării copilului de familie cit., art.5.

la intervención temprana de los niños y niñas más vulnerables e intervención temprana para la preservación de la familia.

Además, propone el desarrollo de un nuevo sistema de gestión y uso de la información del Observatorio de la Infancia, que busca una mayor eficiencia en las intervenciones relativas al cuidado y protección de la infancia a través de la mejora en el “seguimiento de las medidas de aplicación de las políticas a nivel local y a realizar ajustes oportunos cuando sea necesario”<sup>148</sup>. La prioridad se sitúa en la mejora de los servicios de prevención, sobre la base de la atención a las necesidades de la familia y tratando de garantizar un apoyo adecuado a nivel local.

### 3.- El marco normativo español

La Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, de 15 de enero introdujo importantes novedades, cautelas y garantías en el sistema que había sido diseñado en 1987 y supuso una importante modernización y actualización de la protección de los menores y que integra los principios rectores de la CDN de 20 de noviembre de 1989; se pretendía con ello, de una parte, colmar las lagunas que la aplicación de la ley de 1987 había puesto de manifiesto y, de otra, dar respuesta a las nuevas necesidades y demandas de la sociedad en esta materia.

Como ya se ha puesto de manifiesto la LO 1/1996, junto a la regulación sustantiva del Código civil -Cc- y su reflejo en la ley procesal, constituye el marco de los derechos de los y las menores de edad y persigue garantizar una protección uniforme en todo el territorio del Estado; de este modo, es el referente de la legislación que las Comunidades Autónomas han ido aprobando posteriormente, de acuerdo con sus competencias en esta materia. Ahora bien, se han producido cambios sociales importantes que inciden en la situación de los menores y que demandan una mejora de los instrumentos de protección jurídica, en aras del cumplimiento del artículo 39 CE y de la normativa internacional aplicable en materia de protección de menores.

De acuerdo con ello, se pretende introducir los cambios jurídico-procesales y sustantivos necesarios en la legislación española de protección a la infancia y a la adolescencia que permitan continuar dispensando a los y las menores aquella protección uniforme en todo el territorio del Estado y que sean referente para las Comunidades Autónomas en el desarrollo de su respectiva legislación en la materia, si bien la propia ley reconoce que, algunas de las novedades introducidas, provienen precisamente de las regulaciones autonómicas.

Las modificaciones introducidas son, en síntesis, las siguientes:

-Mientras que en la regulación anterior se limitaba a definir el desamparo y a otorgar a la Entidad Pública la tutela automática, ahora se mantiene con algún matiz de redacción la tutela automática en situación de desamparo, pero impone obligaciones a la Entidad Pública, a saber: notificar al Ministerio Fiscal, a los padres y tutores en el plazo de cuarenta y ocho horas las causas que motivan la intervención y sus efectos, a ser posible de forma presencial y con términos sencillos. Se establece, además, que la asunción de la tutela automática implica la suspensión de la patria potestad o tutela,

<sup>148</sup> UNICEF RUMANIA, “UNICEF’s position on new legislation to prevent the separation of children from their families”, cit.

aunque tendrán validez los actos de carácter patrimonial realizados por los representantes legales si son beneficiosos para el menor (art.172-1 Cc).

-En relación con la guarda voluntaria, en la regulación anterior se disponía que procedía por el tiempo necesario cuando padres, madres o tutores lo soliciten por enfermedad u otra causa grave o cuando así lo acuerde el órgano judicial. Ahora se mantiene la primera parte, pero se suprime la referencia a la enfermedad y se incorpora un segundo párrafo que exige que conste por escrito la entrega de la guarda, su forma de ejercicio y que los padres han sido informados de las responsabilidades que mantienen respecto de sus hijos. Se añade un tercer párrafo estableciendo la obligación de comunicar cualquier variación en las condiciones iniciales, con información al Ministerio Fiscal; y un cuarto párrafo con el contenido del último inciso de la regulación anterior, relativo a la guarda ordenada por el órgano judicial (art.172.2 Cc)

-Se modifica la referencia a las personas titulares de la guarda que antes correspondía al director de la casa o establecimiento en el que el menor es internado o a la persona que lo recibe en acogimiento; ahora se habla de acogimiento residencial (director del centro donde sea acogido el menor) y acogimiento familiar (persona que determine la Entidad Pública). Es más acorde la terminología con los nuevos principios que rigen el sistema de protección (art.172.3 Cc).

-En el apartado cuarto del artículo 172 Cc se mantiene la redacción anterior con alguna variante de redacción, pero se incluye al inicio *Se buscará siempre el interés del menor* remarcándose así el criterio que debe regir toda la actuación administrativa en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2 LOPJM y el apartado quinto de ese mismo artículo se incluye la posibilidad de remover la guarda cuando existan problemas de convivencia.

-Por último, debe hacerse referencia a la posibilidad de recurrir ante la jurisdicción civil sin necesidad de reclamación administrativa previa las resoluciones que aprecien el desamparo y la asunción automática de la tutela por parte de la Entidad Pública, que se recoge en nuevo apartado sexto del artículo 172 Cc.

-En relación con el acogimiento, se introducen modificaciones de distinta intensidad que son las siguientes: se determina quien ejerce el acogimiento familiar, las personas que sustituyan al núcleo familiar del menor o el responsable del hogar funcional (art.173.1 Cc); se prescinde del consentimiento de los padres cuando se trata de acogimiento provisional; se recoge el contenido del documento de formalización del acogimiento familiar –consentido por los padres- y la consiguiente remisión al Ministerio Fiscal (art.173.2 Cc); se incluye un nuevo apartado que contempla la necesidad de constitución judicial del acogimiento cuando existe oposición por parte de los padres y, entre tanto, se podrá acordar el acogimiento provisional, debiendo la Entidad Pública elevar una propuesta al juez, cuyo contenido se corresponde con el documento de formalización del acogimiento consentido por los padres, en el plazo de 15 días una vez terminado el expediente (art.173.3 Cc); se añade como nueva causa de extinción del acogimiento, la decisión de la Entidad Pública cuando lo considere necesario para salvaguardar el interés del o la menor, una vez oídos los acogedores, siendo necesaria la resolución judicial de cesación, si se constituyó judicialmente (art.173.4 Cc); con carácter ex novo se establecen los tipos de acogimiento, provisional, permanente y preadoptivo – cuando se eleva la propuesta de adopción o cuando se considera necesario una fase de adaptación, en este caso nunca superior a un año- (art.173 bis).

-Asimismo se introduce una modificación en el artículo 174 que constituye una precisión técnica que amplía los supuestos en los que la Entidad Pública tiene obligación de notificar al Ministerio Fiscal; en este sentido, donde antes se imponía tal obligación en caso de ingresos de menores y formalización de acogimientos, ahora se habla de resoluciones administrativas y de escritos de formalización relativos a la constitución, variación y cesación de las tutelas, guardas y acogimientos.

A los efectos de la incidencia de esta norma en el Sistema de Protección de la infancia, interesa especialmente lo dispuesto en el Título I de la Ley que, bajo la rúbrica *Disposiciones Generales*, trata aspectos determinantes a tener en cuenta por la Entidad Pública en los casos de adopción internacional. En este sentido, cabe destacar que esta ley amplía las funciones de la Entidad Pública en materia de Adopción Internacional que ahora asume distintas obligaciones (organizar y facilitar la información sobre el proceso, dar formación previa, recibir la asignación de un menor y dar su conformidad, asignar recursos cualificados de apoyo postadoptivo), perfila con más detalle la actividad de intermediación a través de las entidades colaboradoras, el procedimiento de acreditación, seguimiento y control de las Entidades Colaboradoras en materia de adopción internacional, la declaración de idoneidad, las obligaciones postadoptivas, el derecho a conocer los orígenes biológicos y la protección de datos de carácter personal.

Las leyes de reforma de 2015 afectan a numerosas leyes y se estructuran en dos disposiciones distintas atendida la necesidad de acogerse en ley orgánica todas aquellas normas que afectan a derechos fundamentales y libertades públicas establecidos en los artículos 14, 15, 16, 17.1, 18.2 y 24 CE. Por lo que se refiere a la LO 1/1996, la reforma del sistema de protección persiguió tanto la adaptación de los principios de actuación administrativa a las nuevas necesidades que presenta la infancia y la adolescencia en España (tales como la situación de menores extranjeros, de víctimas de violencia y la regulación de determinados derechos y deberes), como la revisión de las instituciones del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Con respecto a este aspecto, la reforma del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia operada por la LO 8/2015, de 22 de julio y la ley 26/2015, de 28 de julio, cuyas grandes líneas ya han sido expuestas, constituye la referencia para las Comunidades Autónomas en el desarrollo de su legislación en la materia y se traduce en las siguientes exigencias<sup>149</sup>:

-prioridad de la permanencia en la familia de origen y, en consecuencia, estrategias de prevención e intervención en la propia familia (situación de riesgo sobre la que se debe trabajar, con la consiguiente dotación de recursos, para evitar el desamparo) que asimismo garantizan el derecho de los niños y las niñas al respeto de su vida familiar.

-En este punto es importante destacar como la ley estatal se aparta de la anterior regulación que, en los casos de riesgo en los que los progenitores se oponían a la intervención o no colaboraban con la misma, imponía la declaración de desamparo que determinaba la separación del menor de su familia y su puesta en Acogimiento Familiar o Acogimiento residencial. La ley de 2015 regula la declaración de riesgo que mantiene al niño, niña o adolescente en su contexto familiar y exige el diseño de un plan de Intervención Familiar en el que se recogerán las medidas y actuaciones necesarias para

---

<sup>149</sup> También debe apuntarse como aspecto que contribuye a la desinstitucionalización la introducción de un plazo máximo a la guarda voluntaria fijado en dos años y el plazo, también de dos años, otorgado a los padres para oponerse a las medidas adoptadas por la Entidad Pública, transcurrido el cual, solo podrá oponerse el Ministerio Fiscal.

revertir la situación de riesgo de niños, niñas y adolescentes y evitar la declaración desamparo.

-introducción de la modalidad del acogimiento familiar de urgencia, principalmente para niñas y niños menores de seis años, que tendrá una duración no superior a seis meses, en tanto se decide la medida de protección familiar que corresponda.

-una vez detectada la necesidad de separar al niño o niña de su familia biológica, prioridad del acogimiento familiar frente al residencial en todo caso y especialmente para menores de seis años

-improcedencia del acogimiento residencial para niñas y niños menores de tres años salvo en supuestos de imposibilidad debidamente acreditada o por no convenir al interés superior. Esta limitación también se aplicará a las y los niños menores de seis en el plazo más breve posible. En estos supuestos el acogimiento residencial no podrá exceder los seis meses

-La inclusión del acogimiento de carácter especializado, entendiendo por tal el que se desarrolla en una familia en la que alguno de sus miembros dispone de cualificación, experiencia y formación específica para desempeñar esta función. Podrá ser profesionalizado cuando, reuniendo los requisitos de cualificación, experiencia y formación específica, exista una relación laboral del acogedor o acogedores con la Entidad Pública. Esta novedad constituye una importante alternativa a la institucionalización.

-reconocida la necesidad de proveer a la protección de las personas menores y ante la imposibilidad o improcedencia de medidas de carácter familiar, se acoge la fórmula del acogimiento residencial pero impone a las Entidades Públicas la obligación de promover modelos de acogimiento residencial con núcleos reducidos de niños, niñas y adolescentes que convivan en condiciones similares a las familiares.

Por otra parte, la ley estatal se hace eco de la necesidad de acompañar a las personas que salen del sistema de protección y, con el fin de evitar la reinstitucionalización y garantizar una transición adecuada a la vida en comunidad, establece la obligación de ofrecer programas de preparación para la vida independiente<sup>150</sup> y de transición a la vida adulta, sin olvidar el plan de seguimiento que valore la situación socio-familiar de la persona menor de catorce años en conflicto con la ley que realizarán los servicios sociales competentes .

La normativa adaptada a las reformas estatales que ha sido aprobada es la siguiente <sup>151</sup>:

- Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención temprana y Protección a la infancia y la adolescencia de Castilla-La Mancha

- Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid

-Decreto 63/2022, de 5 de abril, de los derechos y deberes de los niños y adolescentes en el sistema de protección, y del procedimiento y las medidas de protección a la infancia y la adolescencia de Cataluña

<sup>150</sup> En este punto recordar que en algunas normativas autonómicas se regula expresamente la emancipación de los mayores de 16 años de acuerdo con la regulación del Código civil (artículo 245 Cc), a los que se integra en los programas de transición a la vida adulta y por tanto, también fomentar la emancipación de los jóvenes constituye una alternativa a la institucionalización.

<sup>151</sup> Otras comunidades están en fase de elaboración como País Vasco y Castilla y León.

- 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.
- La ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía.
- Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears.
- Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Valenciana.

El nivel de detalle con el que se regulan los distintos aspectos es variable. Así, en relación con las estrategias de prevención e intervención en la propia familia, la 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, de la Comunidad de Navarra recoge, entre sus principios de actuación el de parentalidad positiva y regula con carácter prioritario las actuaciones de prevención incluida la sensibilización y el apoyo a la familia que tiene por finalidad proporcionar las ayudas económicas, materiales, de apoyo social, educativas y terapéuticas que permitan la mejora del medio familiar, el bienestar del niño, niña o adolescente y la atención de las necesidades del menor o la menor para evitar la separación familiar, o procurar el retorno si la separación se hubiese producido. También la Ley 4/21, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía destaca la incorporación de parentalidad positiva en la atención a la infancia y la mediación familiar como instrumento de resolución de conflictos. Igualmente, la Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears prevé políticas de prevención que tienen que llevar a cabo las diferentes administraciones públicas competentes para prevenir o impedir cualquier desprotección de las personas menores de edad, entre las que resulta de interés el apoyo a la maternidad y la paternidad y a la conciliación de la vida familiar y laboral. Por su parte, la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, establece el deber proteger especialmente el derecho de quien esté separado de su padre, su madre o de ambos, a mantener una relación suficiente para preservar y desarrollar un vínculo afectivo, y para que puedan ejercer las funciones propias de la crianza, salvo que su interés aconseje otra cosa.

Otro aspecto digno de atención es el modo en el que se contempla la declaración del riesgo. Esta suele entenderse como la consecuencia de la falta de colaboración efectiva del núcleo familiar o el agravamiento de la situación si ello impide o no permite la consecución de los objetivos del proyecto de intervención. Se exige el diseño de un plan de intervención familiar en el que se recogerán las medidas y actuaciones necesarias para revertir la situación de riesgo de la persona protegida y evitar el desamparo. Por ejemplo, el Decreto 63/2022, de 5 de abril, de los derechos y deberes de las y los niños y adolescentes en el sistema de protección, y del procedimiento y las medidas de protección a la infancia y la adolescencia de Cataluña recoge la declaración de riesgo grave, para los casos en los que las y los progenitores, tutores o guardadores se nieguen a firmar el compromiso socioeducativo o lo incumplan; si no se concurre una situación que justifique el desamparo, el equipo técnico debe revisar el plan de trabajo y de mejora para valorar si es necesario realizar alguna modificación que pueda facilitar la colaboración de los progenitores, tutores o guardadores. En Islas Baleares, se atribuye a los ayuntamientos la competencia para intervenir en situaciones de riesgo. Frente a la generalidad, en Navarra, la Ley foral 12/2022, no recoge la declaración de riesgo como una fórmula adecuada para potenciar la intervención en el seno de la familia, aun cuando los progenitores no colaboren o se opongan a la intervención.

Es igualmente de interés tener en cuenta las disposiciones sobre acogimiento familiar y reunificación familiar. En general, una vez detectada la necesidad de separar a niños, niñas y adolescentes de sus familias, se acogen los principios rectores de la normativa estatal: prioridad de la intervención dirigida a posibilitar el retorno a su núcleo familiar, permanencia en un entorno próximo a su entorno-socio familiar, mantenimiento de las relaciones con su familia, salvo que sea contrario a su interés, mantenimiento de los hermanos en un mismo contexto convivencial, salvo que sea contrario a su interés. Por su parte, la Ley 9/2019, las Illes Balears establece que la entidad pública aplicará un programa de reintegración familiar cuando, del pronóstico, se derive la posibilidad de retorno a la familia de origen; el programa de reintegración familiar tiene que incluir, en todo caso, un informe técnico que valore la evolución positiva de la familia de origen objetivamente suficiente para restablecer la convivencia familiar, que se han mantenido los vínculos y que el retorno no supone riesgos relevantes para el niño, niña o adolescente.

Sobre el acogimiento familiar de urgencia, suele definirse como la medida preferente para atender a las y los niños, en tanto se elabora su plan individual de protección y se establecen sus objetivos y, en su caso, las medidas de protección que correspondan, principalmente para los menores de seis años. En Madrid no se incluye la limitación de la duración, y la Ley Andaluza no hace referencia a este tipo de acogimiento. La ley andaluza no hace referencia a este tipo de acogimiento y en Islas Baleares se recogen textualmente las modalidades de acogimiento, según su duración y objetivos, establecidas en la normativa estatal (urgente, temporal y permanente).

En cuanto al modo en el que regulan las obligaciones impuestas por la normativa estatal, sobre la prioridad del acogimiento familiar como medida de protección más idónea, el Decreto 63/2022, de 5 de abril, de los derechos y deberes de los niños y adolescentes en el sistema de protección, y del procedimiento y las medidas de protección a la infancia y la adolescencia de Cataluña, regula el acogimiento familiar de urgencia y diagnóstico, de manera que el acogimiento familiar puede ser simple, con una duración no superior a los dos años, cuando el estudio y evaluación de la situación haga prever que el niño, niña o adolescente podrá volver con su familia, o permanente, en otro caso; en ambas situaciones se da prioridad a la familia extensa y se menciona expresamente la permanencia unida de los hermanos siempre que sea conforme a su interés. Destaca en Cataluña la previsión de un plan de adaptación del niño, niña o adolescente al acogimiento familiar.

En Navarra, cuando la modalidad aprobada es residencial, se exige constancia expresa de la imposibilidad de que sea familiar o de las razones que excluyen su conveniencia, así como de las acciones o plazos establecidos para que esta modalidad se constituya por el menor tiempo posible. También otorga prioridad a la familia extensa (sólo si no existe o no es idónea se acepta el acogimiento en ajena), y prevé la posibilidad de acogimiento familiar profesionalizado en familia ajena. La peculiaridad de la norma Valenciana reside en que se considera familia extensa, no solo los familiares, sino también la persona que tenga una relación afectiva previa relevante con y que a la familia ajena se la denomina familia educadora (art.127).

Con respecto a la improcedencia del acogimiento residencial para menores de seis años también existen diferencias. Por ejemplo, en Madrid se establece que no tendrán una duración superior a tres meses. En Andalucía, el acogimiento residencial no puede acordarse cuando se trate de menores de trece años, salvo que excepcionalmente no sea posible una alternativa familiar, en cuyo caso no podrá tener una duración superior

a tres meses para los menores de siete años, ni de seis meses para los mayores de siete años, debiendo priorizarse durante esos plazos las actuaciones tendentes a su integración en un núcleo familiar; en ningún caso, se podrá ingresar en centros de protección específicos para menores con trastornos de conducta niños o niñas de edad inferior a los trece años. En Islas Baleares, se establecen condiciones limitadas para el acogimiento residencial, que solo procede cuando ocurre que se prevea que la situación de desprotección será transitoria; o la comisión de desamparo y tutela informe desfavorablemente un acogimiento familiar; o no haya familias o personas idóneas para acoger al niño, niña o adolescente; o, a pesar de que se cumplan los requisitos para la guarda con fines de adopción, no se haya constituido. Excepcionalmente, en los casos de urgencia en los que no se pueda acudir a la autoridad administrativa o judicial, se tiene que efectuar, sin embargo, el ingreso del niño, niña o adolescente y se tiene que comunicar después la incidencia al órgano competente tan pronto como sea posible, con el fin de estudiar la situación del niño, niña o adolescente y resolver lo que resulte procedente; con carácter general, cuando se trata de menores de seis años no tendrá una duración superior a tres meses.

En cuanto al acogimiento especializado y profesional -salvo Andalucía, que no hace mención expresa a las modalidades de acogimiento familiar y Navarra que recoge la tipología estatal y difiere la regulación al desarrollo reglamentario-, generalizando, es posible afirmar que se prevé el acogimiento especializado para las situaciones en las que hay más barreras para el acogimiento familiar: personas menores de edad con discapacidad orgánica, sensorial, intelectual, salud mental o mixta; personas con enfermedad crónica o alteración emocional conductual por las que se requiera una dedicación y atención intensiva; adolescentes gestantes o con hijos a cargo; adolescentes para los que no se disponga de familia acogedora a partir de los 12 años de edad; grupos de dos o más hermanos que deban permanecer juntos o presenten alguna necesidad especial. Castilla-La Mancha prevé el acogimiento especializado en familia extensa. En Cataluña se prevé el acogimiento familiar en unidad convivencial de acción educativa como fórmula de acogimiento profesionalizado; y en Islas Baleares el acogimiento puede ser profesionalizado si se cumplen requisitos de calificación, experiencia y formación específica y hay una relación laboral de las personas acogedoras con la entidad pública.

Existe también la obligación de promover acogimientos residenciales en núcleos reducidos de convivencia, que se ha trasladado a disposiciones relativas al tamaño y a la implantación de modelos de convivencia que intentan reproducir las condiciones familiares. Normalmente se excepcionan, con distintas denominaciones, los centros para menores con problemas de conducta.

Es destacable que todas las leyes autonómicas se ocupan, con mayor o menor detalle, de la preparación de los y las jóvenes para la vida independiente y su transición a la vida adulta; en particular debe subrayarse que en la regulación de los principios rectores del acogimiento residencial se encuentra en todas ellas, como objetivo prioritario, la preparación para la vida independiente, la orientación e inserción laboral. Al respecto, además, Andalucía regula el seguimiento tras alcanzar la mayoría de edad, durante al menos un año; también durante un año desde la salida de un centro de acogida residencial debe realizarse en Baleares un seguimiento para comprobar que su integración social y familiar sea correcta y aplicar la ayuda técnica necesaria. La entidad pública puede solicitar la colaboración de los servicios sociales comunitarios, así como de cualesquiera otros organismos e instituciones públicas o privadas que se consideren convenientes.

Existen asimismo programas específicos para la transición a la vida adulta que ser prolongan después de los 18 años. Normalmente, se concretan en un proyecto individual con los objetivos a alcanzar y medidas de carácter formativo, económico y de integración laboral. En Andalucía, la protección se extiende como máximo hasta los 24 años, de manera que las personas menores que se encuentren bajo la tutela de la Junta de Andalucía, una vez alcanzada la mayoría de edad, hasta los veinticinco años, se podrán beneficiar como destinatarios preferentes de las prestaciones de carácter contributivo o no contributivo y de empleo, ayuda al alquiler y al acceso a la vivienda, con el fin de complementar estos programas de preparación para la vida independiente y se prevé que, cuando quienes participen en estos programas sean jóvenes que tengan alguna discapacidad, todas las actuaciones se acompañarán de los ajustes que necesiten para favorecer su autonomía personal. En Baleares, las medidas de transición a la vida adulta y a la autonomía personal contemplan acompañamiento en la inserción socio-laboral y de vivienda para garantizar una preparación progresiva para la independencia personal, de acuerdo con las necesidades formativas y de integración social y laboral de cada adolescente. La ley valenciana recoge con detalle preparación para la vida independiente hasta los veinticinco años de edad.

Existen de igual manera otros programas y medidas que pueden plantearse como alternativas a la institucionalización, como el programa de referentes de Castilla-La Mancha, las familias colaboradoras de la Comunidad de Madrid, las disposiciones para hacer efectivo el derecho a la vivienda y las transiciones de entorno de convivencia de Valencia.

## Conclusiones

- I. Existe consenso sobre los efectos perniciosos de la institucionalización en niños, niñas y adolescentes y sobre la necesidad de acelerar el proceso de desinstitucionalización, que en términos generales se entiende como el recurso al acogimiento familiar frente al residencial como medida de protección de la infancia y de la adolescencia. También hablando en términos generales, se admite el acogimiento residencial en centros pequeños en los que la atención se personalice y humanice y trate de trabajar la preservación y el mantenimiento del vínculo social. Sin embargo, este consenso no se refleja en la realidad del sistema de protección, en el que hay una alta prevalencia del acogimiento residencial con la pervivencia de centros de gran tamaño, especialmente en algunas Comunidades Autónomas.
- II. En cuanto a los factores de riesgo, la institucionalización de niños, niñas y adolescentes es un fenómeno multifactorial en el que interactúan y se entrelazan distintos factores en los ámbitos individual y contextual, desembocando en una situación de desprotección que requiere de la separación del núcleo familiar. Es el contexto el que determina que se desencadene un itinerario de institucionalización.
- III. Son factores de riesgo individuales la edad (en el acogimiento residencial predominan los chicos, especialmente en el tramo de edad de 15 a 17 años), las conductas desafiantes y el consumo de sustancias, los problemas de salud mental, haber migrado sin persona adulta de referencia y la discapacidad. Identificándose el embarazo y la revelación de la identidad, expresión u orientación de género como desencadenantes cuando se producen en determinados contextos.
- IV. Entre los factores contextuales se encuentran los relacionados con las circunstancias de padres y madres o personas que ejercen la tutela -como situación de privación de libertad, ser personas con discapacidad, tener trastornos de salud mental, consumo de alcohol u otras sustancias psicoactivas y el origen nacional-. Asimismo, en relación con las relaciones intrafamiliares, son desencadenantes el maltrato, la violencia sexual y el abandono. También existen factores de riesgo relacionados con las redes de apoyo familiares y con la estructura familiar. Las dificultades en el acceso a una vivienda y la falta de accesibilidad son asimismo factores contextuales, junto con otros factores de riesgo presentes en el contexto socio-económico (fundamentalmente pobreza y precariedad laboral, que dificultan el acceso a servicios de educación y de salud y a otros servicios básicos).
- V. Los servicios y recursos de apoyo de carácter universal a las familias constituyen un pilar fundamental en la prevención de la entrada de niños, niñas y adolescentes al sistema de protección. En nuestras sociedades, estos servicios y recursos son insuficientes, además de que no se han desarrollado suficientes recursos de cuidado basados en la comunidad que pudieran operar en situaciones de riesgo. Ambas ausencias constituyen factores de riesgo del contexto socio-comunitario, socio-económico y socio-político. Y es que la insuficiente inversión ha dificultado abordar adecuadamente las necesidades de las familias más vulnerables, dejando a muchas de ellas sin el apoyo

necesario para superar situaciones de precariedad y mejorar su bienestar. Esta circunstancia influye directamente en la capacidad de las familias, particularmente monomarentales, para ofrecer un cuidado y atención adecuados a sus hijos e hijas.

- VI. Como riesgos presentes en el contexto jurídico, el modo en el que hoy se desarrolla el procedimiento de determinación de la situación de desamparo puede considerarse institucionalizador en sí mismo, debido a que fomenta una cultura institucional que despersonaliza a los y las niñas y adolescentes y no tiene en cuenta sus opiniones y deseos. Es un proceso tardío, lo que a menudo resulta en la separación temporal del entorno familiar debido a la gravedad de la situación de riesgo detectada. Aunque se destaca la reunificación familiar como objetivo del sistema de protección, la intervención se produce tarde y no hay instrumentos de valoración del riesgo estandarizados y validados. La pandemia ha afectado negativa y significativamente todos los aspectos de la vida de las personas aumentando la prevalencia e incidencia de factores y desencadenantes como la violencia infantil, la pobreza, la precariedad laboral, la pérdida de empleo, el desarrollo de afecciones de la salud mental, las barreras de acceso a recursos y la emergencia residencial. Asimismo, la pandemia ha dificultado la detección de riesgos obstaculizando la acción protectora del sistema.
- VII. En los centros de protección se produce la paradoja de que se trata de establecimientos creados para brindar protección a niños, niñas y adolescentes, pero hay un elevado riesgo de sufrir violencia. En este sentido, se producen restricciones que a veces adoptan la forma de normas de convivencia pero que pueden afectar al desarrollo de las habilidades sociales de niños, niñas y adolescentes que ya viven en situaciones complejas.
- VIII. Las restricciones, en tanto práctica social, pueden tomar distintas formas, por lo que no es posible dar una definición o listado cerrado. Pueden o no ser legales, y pueden o no ser deliberadas. Las más evidentes son aquellas que implican la adopción de medidas directamente restrictivas con fines de seguridad, como por ejemplo las contenciones. Otras, en cambio, adoptan formas más sutiles y cotidianas, e incluso bienintencionadas. Todas ellas, sin embargo, afectan la libertad y desarrollo de la persona, por lo que debe tenderse hacia su eliminación. Las prácticas restrictivas, en general, terminan siendo legitimadas por la cultura residencial, pues se suelen asumir y aplicar acríticamente, lo que supone un obstáculo para erradicarlas.
- IX. La legislación estatal ha significado un paso importante hacia la unificación de criterios en los centros de acogimiento residencial, pues establece un marco mínimo y orientativo en el reconocimiento de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, la exigencia del cumplimiento de estándares de calidad y la redacción y aplicación de protocolos y mecanismos de supervisión, entre otros aspectos. No obstante, no existen mecanismos suficientes para garantizar el cambio de cultura que permita hacer eficaces las disposiciones aprobadas y, en coherencia con ello, tampoco se han implementado de un modo efectivo mecanismos de supervisión, control y denuncia.

- X. Los servicios disponibles para infancia y adolescencia, si bien no necesariamente se realizan en el contexto de acogimiento residencial, tienden a reproducir una cultura institucional que va en detrimento de los derechos de este colectivo. La desinstitucionalización exige un profundo cambio cultural, que requiere el reposicionamiento de las y los profesionales del cuidado en este nuevo paradigma.
- XI. La heterogeneidad de normativa y territorial, así como la alta delegación de las funciones estatales en manos de organismos privados sigue siendo uno de los principales obstáculos del sistema de protección, que puede traducirse en desigualdad en el acceso de niños, niñas y adolescentes a ser cuidados apropiadamente cuando la protección de sus derechos exige una separación de su medio familiar. Además, otra consecuencia indeseada de la división territorial del Estado español es que se traduce en fraccionamiento de la información con las consiguientes dificultades para obtener datos.
- XII. A pesar de las reformas, el tratamiento jurídico a los niños, niñas y adolescentes con problemas de conducta en la legislación estatal tiene importantes tintes estigmatizantes y disciplinarios, que se manifiestan en la tolerancia de medidas más restrictivas, como las contenciones mecánicas.
- XIII. El marco internacional impone la transformación del modelo de cuidados de los niños, niñas y adolescentes desplazando la orientación desde la perspectiva institucional al enfoque basado en derechos. Lo anterior implica desarrollar sistemas de cuidado de base comunitaria y familiar.
- XIV. El sistema de protección debe concebirse como un mecanismo de garantía de derechos humanos de los niños y las niñas, de manera que tanto las decisiones como la organización de los cuidados han de inspirarse en su interés superior.
- XV. En la normativa estatal se ha producido una evolución que en buena medida responde a la influencia de las obligaciones internacionales, particularmente las derivadas de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- XVI. La reforma del sistema operada en 2015, se basa en la prioridad de las medidas estables, familiares y consensuadas frente a temporales, residenciales e impuestas. Sin embargo, hasta la fecha están pendientes las reformas normativas, institucionales y culturales necesarias que permitan que estos principios se reflejen en la realidad de los datos del sistema de protección.
- XVII. La distribución territorial del Estado español, la existencia de derechos civiles propios en algunas Comunidades Autónomas, la concurrencia sobre la garantía de los derechos de los y las niñas de distintos ámbitos competenciales y la pluralidad de agentes ha ralentizado la implementación de las reformas que además se realizan a un ritmo desigual.

## **PARTE SEGUNDA: RECOMENDACIONES Y ALTERNATIVAS**

Con el objetivo de presentar los estándares a partir de los que valorar la situación actual del sistema de protección de la infancia y la adolescencia desde el punto de vista de los derechos de los y las niñas y adolescentes, se abordan en esta parte las recomendaciones internacionales generadas y se presentan también algunas de las alternativas que se han desarrollado tanto en España como en otros contextos y que sirven como buenas prácticas en tanto reflejan algunos de los aspectos de estas recomendaciones.

## Capítulo primero. Recomendaciones internacionales sobre los procesos de desinstitucionalización

A continuación, se presentan de forma sistematizada las principales recomendaciones internacionales que tratan de guiar los procesos de desinstitucionalización.

### 1.- Recomendaciones internacionales

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 constituye el marco general a nivel internacional para la garantía, aplicación e interpretación de los derechos de la infancia. Su aprobación y ratificación ha implicado que los tratados, convenios y demás normativas internacionales y nacionales tuvieran que adaptarse e interpretarse desde los principios establecidos en esta Convención. En lo que respecta a la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en riesgo o carentes de cuidado parental, la Convención establece en su artículo 9 que *“Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño”*.

El Convenio de la Haya de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños<sup>152</sup>, estableció, además, que las autoridades, tanto judiciales como administrativas, del Estado donde la niña o el niño tienen la residencia habitual, son los competentes para adoptar su protección y, en caso de cambio de residencia habitual, serán competentes las autoridades del Estado de la nueva residencia habitual, que se aplica para el caso de las niñas y niños refugiados y desplazados, a excepción de los casos de desplazamiento o retención ilícita, en donde la autoridad competente será la del lugar de la residencia habitual inmediatamente anterior

---

<sup>152</sup> El Convenio se promulgó tras la decisión adoptada el 29 de mayo de 1993 por los Estados representados en la Decimoséptima sesión de la Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado, donde decidieron *“incluir en el orden del día de la Decimoctava sesión la revisión del Convenio de 5 de octubre de 1961 relativo a la competencia de autoridades y ley aplicable en materia de protección de menores y una eventual extensión del ámbito de aplicación del nuevo Convenio sobre la protección de los incapaces mayores”*, de tal manera que el nuevo Convenio se adapte a los principios introducidos por la Convención sobre los Derechos del Niño. LAGARDE, Paul, Informe explicativo del Convenio de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, 1997, disponible en <https://assets.hcch.net/docs/aa132b31-385d-4a66-b8d9-2d362053ed75.pdf> (última consulta 22 de marzo de 2023).

al desplazamiento o retención, hasta que adquiriera una nueva residencia habitual en otro Estado<sup>153</sup>.

A nivel regional, la Carta Europea sobre los derechos del niño de 1992, y la Recomendación Rec (2005)5 de los derechos de los niños que viven en instituciones residenciales, establecen como principio básico que la familia es el entorno natural para el crecimiento y el bienestar de las niñas, niños y adolescentes, y los padres tienen la responsabilidad primordial de su crianza y desarrollo; y que, además, en la medida de lo posible, deben proporcionarse medidas preventivas de apoyo a las niñas y niños y las familias de acuerdo con sus necesidades especiales.

El Día de Debate General del 2005 se impulsó el cambio de paradigma hacia un modelo desinstitucionalizado de protección de la infancia, que se enfoca más en la prevención y prioriza el cuidado en un entorno familiar frente al residencial. En esta línea, se distribuyeron en el año 2010 las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, que constituyen los principales lineamientos y orientaciones políticas y prácticas para el cambio hacia un modelo en el que no solo se garanticen los principios recogidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, sino que se priorice, de manera especial, el derecho de las niñas y niños a vivir dentro de un entorno familiar. Las Directrices se concibieron con la finalidad de:

a) *“Apoyar los esfuerzos encaminados a lograr que el niño permanezca bajo la guarda de su propia familia o que se reintegre a ella o, en su defecto, a encontrar otra solución apropiada y permanente, incluidas la adopción y la kafala del derecho islámico;*

b) *Velar por que, mientras se buscan esas soluciones permanentes, o en los casos en que estas resulten inviables o contrarias al interés superior del niño, se determinen y adopten, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño, las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo;*

c) *Ayudar y alentar a los gobiernos a asumir más plenamente sus responsabilidades y obligaciones a este respecto, teniendo presentes las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes en cada Estado; y*

d) *Orientar las políticas, decisiones y actividades de todas las entidades que se ocupan de la protección social y el bienestar del niño, tanto en el sector público como en el privado, incluida la sociedad civil”*<sup>154</sup>.

Diez años más tarde, en el año 2019, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Resolución sobre derechos del niño<sup>155</sup>, que forma parte del programa promoción y protección de los derechos de la infancia, que redimensiona y potencia el contenido de las Directrices tanto en un sentido cuantitativo, al incorporar nuevos asuntos que inciden en la situación de las niñas y niños privados de un entorno familiar y profundizar en otros; como en sentido cualitativo, al elevar su rango, colocándolo como parte de las normas de *soft law* con carácter vinculante para los Estados en el desarrollo

<sup>153</sup> Regulado por los artículos 5, 6 y 7 del Convenio de la Haya de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños (B.O.E. 2 de diciembre de 2010).

<sup>154</sup> *Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base de la Tercera Comisión (A/64/434)] 64/142. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, 2010, A/RES/64/142., par.2*

<sup>155</sup> Asamblea General Naciones Unidas, *Derechos del niño*, 2019, A/C.3/74/L.21/Rev.1., disponible en [file:///C:/Users/User/Downloads/A\\_C.3\\_74\\_L.21\\_Rev.1-ES.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/A_C.3_74_L.21_Rev.1-ES.pdf) (última consulta 23 de marzo de 2023).

de sus políticas y prácticas relativas a la protección y el cuidado de las niñas y niños en situación de riesgo o privados de cuidado parental, y, por superar el enfoque protector y asistencial en el que se ubicaba el debate para abordarlo desde un enfoque de derechos humanos<sup>156</sup>.

A partir de lo dispuesto por las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado, la Resolución sobre derechos del niño del 2019, lo desarrollado en los Días de Debate General de los años 2005 y 2021 y demás documentación presentada; analizamos a continuación los puntos más importantes a tener en cuenta para el establecimiento de un nuevo modelo de desinstitucionalización de la infancia:

### **Prevención de las separaciones familiares**

Los Estados deben tomar como medida prioritaria, dentro de los procesos de desinstitucionalización de la infancia, la prevención de las separaciones familiares, enfatizando el papel fundamental de las familias en el bienestar de las niñas, niños y adolescentes, y cómo sus derechos deben ser protegidos en el entorno familiar, tal como se establece en la Convención de los Derechos del Niño<sup>157</sup>. El Comité señala, además, que la separación de la familia solo debe ocurrir en circunstancias que afecten negativamente a las niñas o niños, y debe ser el último recurso, asegurando la participación de todas las partes involucradas y el mantenimiento de los vínculos familiares. Por lo cual, los Estados tienen la responsabilidad de apoyar a las familias para prevenir la separación y proteger a la infancia en general, además de brindar asistencia a las familias a través de un enfoque integrado, actualizado y que promueva relaciones positivas y el ejercicio de los derechos de las niñas y los niños. De esta manera, los Estados deben priorizar una asistencia preventiva y temprana, especialmente cuando hay factores de riesgo presentes<sup>158</sup>.

### **Acogimiento en familias**

La Convención sobre los Derechos del Niño establece que la separación de las niñas y los niños de sus madres, padres o tutores responsables debe ser evitada, pero en casos de desamparo o maltrato, los Estados deben tomar medidas de protección adecuadas para garantizar el interés superior de los niños<sup>159</sup>. El Comité de los Derechos del Niño ha instado a los Estados a acelerar el proceso de desinstitucionalización y promover de manera preferente el acogimiento en familias, antes que el acogimiento residencial, especialmente para las niñas y los niños menores de 3 años y para las niñas y niños con

<sup>156</sup> ALDEAS INFANTILES SOS, *El derecho a crecer en familia. La necesaria transformación del sistema de protección a la infancia en España*, 2020, disponible en <https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2020/07/Resumen-ejecutivo-el-derecho-a-crecer-en-familia.pdf> (última consulta 27 de febrero de 2023), pág. 11.

<sup>157</sup> Artículos 9 y 21 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

<sup>158</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, 2009, A/RES/64/142, par. 9, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/470/38/PDF/N0947038.pdf?OpenElement> (última consulta 24 de marzo de 2023)

<sup>159</sup> Artículos 9 y 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de Alemania, 2014, CRC/C/DEU/CO/3-4, par. 47. Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones Finales: Bulgaria, 2008, CRC/C/BGR/CO/2, par. 40.

discapacidad, brindando servicios inclusivos en las comunidades<sup>160</sup>. También ha venido haciendo hincapié en la importancia de la participación de las autoridades estatales y municipales en los procesos de protección. El Comité, también ha recomendado a los Estados que agilicen los procesos de acogimiento y aseguren su disponibilidad en todas las regiones del Estado, a la par de la planificación de la reintegración familiar o una solución de acogimiento a largo plazo al finalizar el período de acogimiento<sup>161</sup>.

### Regulación del acogimiento

El acogimiento es una medida implementada por los Estados para garantizar la protección y el cuidado de las niñas y niños que, por determinadas circunstancias, tienen que separarse de sus familias. El Comité de los Derechos del Niño establece que la regulación del acogimiento debe basarse en los principios generales que incluyen el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños, el interés superior del niño, la orientación temporal y contextual del acogimiento, la asignación de recursos adecuados y la orientación comunitaria<sup>162</sup>. Para llevar a cabo el proceso de desinstitucionalización de la infancia, es esencial que los Estados asignen los recursos suficientes y garanticen salvaguardias para proteger los derechos de las niñas y los niños. Además, se deben establecer normas y procedimientos para facilitar la denuncia de violaciones de derechos.

La regulación del acogimiento, asimismo, busca establecer altos estándares de cuidado y tratamiento para la infancia, a partir del desarrollo de nuevas modalidades de acogimiento, respaldadas por políticas y herramientas regulatorias efectivas desinstitucionalizantes<sup>163</sup>. De tal manera, que garantice la protección y el bienestar de las niñas y los niños separados de sus familias, mediante la implementación de principios generales y la promoción de mejores prácticas basadas en la desinstitucionalización y el cuidado familiar.

### Evaluación y seguimiento del acogimiento

El artículo 3.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados deben asegurar que las instituciones y servicios encargados del cuidado de las niñas, niños y adolescentes cumplan con las normas establecidas por las autoridades competentes en términos de seguridad, sanidad, personal competente y supervisión

<sup>160</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de Bulgaria, 2016, CRC/C/BGR/CO/3-5, par. 35. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Serbia, 2017, CRC/C/SRB/CO/2-3, par. 40. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo a cuarto combinados de Suiza, 2015, CRC/C/CHE/CO/2-4, par. 49.

<sup>161</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de la República de Moldova, 2017, CRC/C/MDA/CO/4-5, par. 27. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de Lituania, aprobadas por el Comité en su 64ª período de sesiones (16 de septiembre a 4 de octubre de 2013), 2013, CRC/C/LTU/CO/3-4, par. 34.

<sup>162</sup> Better Care Network, Recomendaciones fundamentales para la Resolución 2019 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño con eje en los niños y niñas carentes de cuidado parental, p. 3, disponible en <https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2019-12/Spanish%20Recomendaciones%20fundamentales%20para%20la%20Resolucio%CC%81n%202019%20de%20la%20Asamblea%20General.pdf> (última consulta 20 de noviembre de 2023).

<sup>163</sup> Comité de los Derechos del Niño, Día de Debate General 2021: Los derechos de la infancia y el cuidado alternativo. Documento de antecedentes, cit., pág. 22.

adecuada<sup>164</sup>. En la misma línea, el Comité de los Derechos del Niño ha destacado la importancia de establecer normas de calidad y directrices claras para todas las modalidades alternativas de cuidado y para la privación de la patria potestad, a fin de garantizar un entorno seguro, afectuoso y estable para todas las niñas y niños que se encuentran en el sistema de protección<sup>165</sup>. Enfatizando, además, la necesidad de una revisión regular y sustantiva de las acogidas en hogares e instituciones, así como la supervisión de la calidad del cuidado que reciben.

### Personal del sector del cuidado

El personal del sector del cuidado desempeña un papel fundamental en el proceso de desinstitucionalización, ya que atienden a las niñas y niños antes, durante y después del acogimiento en diversas modalidades<sup>166</sup>. Su importancia radica en su presencia continua y directa con las necesidades de la infancia, siendo facilitadores de las mismas. Además, porque establecen relaciones estrechas con las niñas y niños a su cargo, por lo cual deben esforzarse por fortalecer estas relaciones.

A partir de ello, los Estados tienen la obligación positiva de garantizar que los servicios ofrecidos por el personal del sector del cuidado cumplan con los estándares adecuados de seguridad, salud, número y competencia<sup>167</sup>. Dado que el personal del sector del cuidado debe actuar no solo como proveedores de cuidados, sino también como mediadores para garantizar el cumplimiento y la realización de los derechos de las niñas y niños. Esto implica asegurar que se garantice el derecho de las niñas y niños a la libertad de expresión, el interés superior y el trato adecuado. Por lo cual, los Estados, además, tienen la responsabilidad de su capacitación, contratación y asignación de recursos suficientes, para que se garantice la calidad de los servicios brindados y contribuya, de esta manera, al proceso de desinstitucionalización en el ámbito del cuidado de la infancia<sup>168</sup>.

<sup>164</sup> Artículos 9 y 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

<sup>165</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Canadá, 2022, CRC/C/CAN/CO/5-6, par. 32. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Chipre, 2022, CRC/C/CYP/CO/5-6, par. 28. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Islandia, 2022, CRC/C/ISL/CO/5-6, par. 28. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de la Federación de Rusia, 2014, CRC/C/RUS/CO/4-5, par. 40. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo a cuarto combinados de Suiza, 2015, CRC/C/CHE/CO/2-4, par. 49.

<sup>166</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 7 (2005) realización de los derechos del niño en la primera infancia, 2006, CRC/C/GC/7/Rev.1, par. 8, disponible en <file:///C:/Users/User/Downloads/G0644383-1.pdf>, (última consulta el 21 de marzo de 2023).

<sup>167</sup> Artículos 3.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

<sup>168</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de Armenia, aprobadas por el Comité en su 63º periodo de sesiones (27 de mayo a 14 de junio de 2013), 2013, CRC/C/ARM/CO/3-4, par. 32. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Australia, 2019, CRC/C/AUS/CO/5-6, par. 34; Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Australia, 2012, CRC/C/AUS/CO/4, par. 52. Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones Finales: Bulgaria, 2008, CRC/C/BGR/CO/2, par. 40. "Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados del

## Garantía de derechos

El Comité de los Derechos del Niño ha establecido una serie de lineamientos para garantizar los derechos de la infancia en los procesos de protección, que incluyen la elaboración de planes de tutela<sup>169</sup>, procedimientos de adopción transparentes<sup>170</sup>, dotación de recursos suficientes<sup>171</sup>, acceso a servicios sociales<sup>172</sup>, atención a la salud, educación y servicios comunitarios<sup>173</sup>, investigación de denuncias de abuso o maltrato<sup>174</sup>, y condiciones humanas y dignas en los centros de protección<sup>175</sup>. Dentro de estos lineamientos, el Comité ha destacado la importancia de garantizar el derecho a la participación de las niñas y los niños en todo el procedimiento, como la participación en la formulación de políticas, la participación en las decisiones individuales, la

---

Canadá, aprobadas por el Comité en su 61º período de sesiones (17 de septiembre a 5 de octubre de 2012), 2012, CRC/C/CAN/CO/3-4, par. 56", Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Chipre, 2022, CRC/C/CYP/CO/5-6, par. 28; Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Dinamarca, 2017, CRC/C/DNK/CO/5, par. 27; Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de Eslovaquia, 2016, CRC/C/SVK/CO/3-5, par. 35; Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Finlandia, 2011, CRC/C/FIN/CO/4, par. 34; Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Finlandia, 2011, CRC/C/FIN/CO/4, par. 34; Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto a sexto combinados de Grecia, 2022, CRC/C/GRC/CO/4-6, par. 31; Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Hungría, 2020, CRC/C/HUN/CO/6, par. 28; Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de Irlanda, 2016, CRC/C/IRL/CO/3-4, par. 44; Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Islandia, 2022, CRC/C/ISL/CO/5-6, par. 28; Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de Letonia, 2016, CRC/C/LVA/CO/3-5, par. 43; Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a sexto combinados de Macedonia del Norte, 2022, CRC/C/MKD/CO/3-6, par. 28; Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Montenegro, 2018, CRC/C/MNE/CO/2-3, par. 40; Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Noruega, 2018, CRC/C/NOR/CO/5-6, par. 21; Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: República de Moldova, 2009, CRC/C/MDA/CO/3, par. 45; Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre el informe inicial de Sudán del Sur, 2022, CRC/C/SSD/CO/1, par. 43.

<sup>169</sup> Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones Finales: Bulgaria, 2008, CRC/C/BGR/CO/2, par. 40

<sup>170</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Croacia, 2022, CRC/C/HRV/CO/5-6, par. 28

<sup>171</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Croacia, 2022, CRC/C/HRV/CO/5-6, par. 28

<sup>172</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Georgia, 2017, CRC/C/GEO/CO/4, par. 27

<sup>173</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Hungría, 2020, CRC/C/HUN/CO/6, par. 28; Comité de los Derechos del Niño. Concluding observations on the third and fourth periodic reports of Rwanda, adopted by the Committee at its sixty-third session (27 May-14 June 2013), 2013, CRC/C/RWA/CO/3-4, pp. 3-4.

<sup>174</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España, 2018, CRC/C/ESP/CO/5-6, par. 28

<sup>175</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España, 2018, CRC/C/ESP/CO/5-6, par. 28

participación en la supervisión y evaluación, y la participación de la familia. Para lo cual deben establecer mecanismos de participación que sean accesibles e incluyentes.

Dentro de las Directrices, el Comité también ha hecho referencia a los Estados que deben poner especial atención en garantizar, sin discriminación, a todas las niñas y niños que se encuentren inmersos en un proceso de protección, los derechos a la educación inclusiva<sup>176</sup>, los derechos sexuales y reproductivos<sup>177</sup>, el enfoque de género, la identidad y el registro del nacimiento<sup>178</sup>.

### Mecanismos de denuncias

El Comité de los Derechos del Niño señala que, dentro de un proceso de desinstitucionalización, los Estados deben establecer mecanismos de denuncia en el cuidado de la infancia y la protección de sus derechos, que sean accesibles a las niñas, niños y adolescentes, principalmente para detectar casos de violencia, abuso o maltrato en los procesos de acogimiento o cuidado, por lo que necesitan mecanismos para reportar dichas situaciones y buscar intervención y reparación inmediatas. Esto está respaldado por la Declaración de los Derechos del Niño, que establece el derecho de los niños a ser protegidos de la violencia<sup>179</sup>.

Dentro de las Directrices de Modalidades Alternativas de Cuidado<sup>180</sup> se mencionan varios principios rectores para los mecanismos de denuncia. En primer lugar, se destaca la importancia de proporcionar información comprensible y accesible sobre los procedimientos de denuncia a las niñas y niños. También se hace hincapié en la necesidad de garantizar la accesibilidad de los mecanismos en diversos contextos, teniendo en cuenta las posibles dificultades que pueden enfrentar las niñas y niños con discapacidad. Además, se enfatiza la importancia de que el proceso de denuncia genere consecuencias y se realice de manera confiable, respetando los derechos de la infancia a lo largo de todo el procedimiento.

### Egreso del sistema de cuidados alternativos

El Comité de los Derechos del Niño ha mostrado una especial preocupación por las niñas, niños y adolescentes que han salido del sistema; por lo que insta a los Estados a que establezcan programas de reunificación social como medidas para la reintegración

<sup>176</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de Alemania, 2014, CRC/C/DEU/CO/3-4, par. 47; Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Australia, 2012, CRC/C/AUS/CO/4, par. 52

<sup>177</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General 64/142. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, 2010, A/RES/64/142, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064> (última consulta 23 de marzo de 2023), p. 89.

<sup>178</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General 64/142. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, 2010, A/RES/64/142, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064> (última consulta 23 de marzo de 2023), p. 95.

<sup>179</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado, 2009, CRC/C/GC/12, par. 46, disponible en <file:///C:/Users/User/Downloads/G0943702-1.pdf>, (última consulta el 21 de marzo de 2023)

<sup>180</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General 64/142. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, 2010, A/RES/64/142, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064> (última consulta 23 de marzo de 2023), p. 99.

familiar<sup>181</sup>. Estos programas son considerados fundamentales en el proceso de desinstitucionalización debido a su papel en la promoción de la autonomía y la independencia de los jóvenes en la transición hacia la vida adulta. Estas intervenciones están respaldadas por obligaciones legales establecidas en la Convención sobre los Derechos del Niño y la Carta Europea de los Derechos del Niño.

Para ello, desde las Directrices de Modalidades Alternativas de Cuidado<sup>182</sup> se enfatiza a que los Estados diseñen un plan individualizado y participativo de reintegración social, teniendo en cuenta los contextos que condujeron a la separación familiar, que respete la dignidad de las niñas y niños. Para lo cual, las alternativas deben emitirse desde un enfoque basado en derechos y de género, por un lado, y que cubra los servicios en las distintas necesidades que requiera el propio desarrollo de la persona (tales como educación, vivienda, bienestar físico y emocional, y empleo), por el otro, lo cual requiere una asignación adecuada de recursos y un seguimiento continuo y transparente.

### Información y registro de datos

Dentro de los procesos de desinstitucionalización, las alternativas enfocadas a la recopilación de datos e información como respaldo de la toma de decisiones, es un punto importante. El Comité de los Derechos del Niño ha instado a los responsables públicos a que revisen regularmente los procesos y perfiles<sup>183</sup>, así como que diseñen programas de prevención de separaciones familiares, especialmente para niñas y niños con discapacidad y refugiados o migrantes<sup>184</sup>. Ha señalado, también, que es fundamental evaluar minuciosamente las políticas y servicios relacionados, como la atención sanitaria y la protección de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata o violencia.

Para el registro de los datos, por su parte, el Comité ha señalado que los mismos deben recopilarse de manera variada e incluir información cuantitativa y cualitativa sobre cada niña y niño que sea atendido en el sistema de protección<sup>185</sup>; deben estar disponibles bajo demanda y utilizarse tanto para la toma de decisiones como para la elaboración de indicadores y herramientas de evaluación. La custodia de los datos también es un punto importante, ya que se debe asegurar respeto a la privacidad y protección de datos. Por tanto, la recopilación y el tratamiento de datos son fundamentales para desarrollar estrategias y procesos de desinstitucionalización. Estos datos permiten cuantificar, evaluar y diseñar planes que cumplan con los principios establecidos, mejorando la

<sup>181</sup> Asimismo, es importante mencionar que la elaboración de este tipo de programas está igualmente justificada con los arts. 4 (en tanto que sirve como mecanismo para dar efectividad a los derechos de la infancia), 6.2 (en tanto que sirven para garantizar el desarrollo de la infancia y adolescencia) y 27.3 (en tanto que es una manera de garantizar los medios para su desarrollo) de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>182</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General 64/142. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, 2010, A/RES/64/142, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064> (última consulta 23 de marzo de 2023), pág. 108.

<sup>183</sup> Artículos 25, 44.2 y 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

<sup>184</sup> Artículos 23.4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

<sup>185</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, 2016, CRC/C/GC/20, par. 27, disponible en file:///C:/Users/User/Downloads/G1640449-1.pdf, (última consulta el 21 de marzo de 2023).

atención a la infancia al adaptar los programas a las necesidades individuales de cada niña o niño<sup>186</sup>.

## 2.- Experiencias en otros países

A continuación, se realiza una presentación de las experiencias de institucionalización en otros países en torno a tres ejes: las causas iniciales que justifican el proceso, el propio desarrollo del mismo y una valoración del contexto resultante de la aplicación de las medidas.

### .- Alemania

El desarrollo del sistema de protección infantil de Alemania no se puede entender de manera aislada de su historia como país, y es que, durante la Guerra Fría, en el territorio alemán se propugnaron dos modelos distintos de cuidados a la infancia, cuyos rasgos aún impactan los resultados de las políticas públicas. Si bien se encuentran numerosas diferencias entre ambos paradigmas (en el modo de gestión, en la profesionalización de los y las trabajadoras, etc.), lo que sí comparten es el elevado grado de institucionalización, en tanto que los centros residenciales eran el arreglo elegido en la mayoría de los casos.

En este contexto se produce, en 1991, la aprobación de la Ley de Servicios Infantiles y Juveniles (*Kinder- und Jugendhilfegesetz*, o KJHG por sus siglas en alemán), que será, hasta 2021, la ley que regula el sistema de protección a la infancia en el país germano<sup>187</sup>.

Esta legislación reconoce el derecho de los jóvenes a desarrollar su personalidad y su capacidad, así como la obligación de la familia a velar por las condiciones necesarias para ese fin. Los poderes públicos se sitúan como mediadores entre ese derecho y esa obligación.

Lo importante en esta legislación es la ampliación y reforma del sistema alemán de acogimiento residencial, en tanto que este se diversifica y se abre a hogares de menor tamaño. Además, se profundiza en la atribución de responsabilidades a los entes federados alemanes o *Länder*. Así, las competencias en materia de infancia son completamente otorgadas a estos entes, que actúan mediante los *Jugendamt*<sup>188</sup> (oficinas de infancia).

La reforma de esta ley en 2012 es especialmente relevante. A raíz de la publicación en prensa de las muertes de varios niños y niñas en centros residenciales, el gobierno alemán amplió las modalidades de cuidados ofrecidas a la infancia, que ahora son de tres tipos: servicios de apoyo familiar de orientación comunitaria, grupos o centros

<sup>186</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Bosnia y Herzegovina, 2019, CRC/C/BIH/CO/5-6, par. 30. Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Noruega, 2018, CRC/C/NOR/CO/5-6, par. 21.

<sup>187</sup> JAMES, Sigrid, WILCZEK, Lucas, KILIAN, Juri et al., “A Comparative Analysis of Residential Care: A Five-Country Multiple Case-Design Study”, *Child & Youth Care Forum*, nº51, 2022, pp.1031-1062, p.1044.

<sup>188</sup> HESTIA, *Briefing on the German child protection system*, disponible en <https://welfarestatefutures.files.wordpress.com/2016/11/hestia-whitepaper-german-child-protection-system-aug2016.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).

de día y cuidados alternativos fuera del hogar (donde se ubicaría el acogimiento). Igualmente, potenció la profesionalización del personal de los cuidados.

Como complemento, en el año 2009 se pone en marcha el Centro Nacional de Ayuda Temprana (*Nationales Zentrum Frühe Hilfen*, NZFH)<sup>189</sup>, institución encargada de la elaboración y extensión a todo el país de prácticas de atención temprana, dirigidas a madres embarazadas o a familias con hijos o hijas de hasta 3 años, lo que supone un claro empuje hacia la prevención como pieza fundamental del sistema de protección.

Una de las cuestiones que mayor importancia adquiere con el marco legal y político citado es una mayor preponderancia del enfoque pedagógico en la provisión de servicios de infancia. Este propugna un mayor peso al aprendizaje del niño o niña a su libre desarrollo, en vez de realizar una intervención de tipo terapéutico, más habitual en países como Francia.

Sin embargo, es durante los últimos años cuando se desarrolla el mayor número de estrategias y medidas que potencian la desinstitucionalización<sup>190</sup>. Con el empuje otorgado por los Fondos Next Generation EU, el gobierno alemán aprobó, en 2021, una inversión extraordinaria de 1 billón de euros para la promoción de centros de día en los entes federados<sup>191</sup>, con el objetivo de extender estas instituciones por toda la geografía alemana. En el mismo año se aprueba la Ley para Fortalecer a los Niños y Jóvenes (*Kinder- und Jugendstärkungsgesetz* o KJSG por sus siglas en alemán), que incorpora parte de los requisitos del proceso de desinstitucionalización en cinco áreas<sup>192</sup>: mejora del control y supervisión en todas las modalidades alternativas de cuidado, potenciación del fortalecimiento de vínculos familiares entre niños y niñas separadas con sus familias biológicas, unificación del sistema de protección para niños y niñas con o sin discapacidad, mayor disponibilidad de medios y recursos para los entes locales, y mejora de los mecanismos de participación de niños y niñas.

El año 2022 también supone un importante hito en la promoción de las prácticas preventivas. Los ministros regionales de educación y cultura actualizaron el Marco Común de los Länder para la Educación Temprana en Centros de Día, con el objetivo de potenciar la autonomía de los niños y niñas y prepararlos para el ejercicio de sus derechos, con especial ahínco en la participación y la autodeterminación. Siguiendo ese objetivo, en ese mismo año se aprobó la Ley para el Mayor Desarrollo de la Calidad y Participación en la Educación, con mecanismos reforzados la participación de la infancia en los espacios educativos.

Todo este recorrido permite concluir que la República Federal de Alemania ha seguido un enfoque más centrado en la desinstitucionalización de las instituciones que en el cierre o reforma integral de las mismas. Además, las prioridades germanas en las políticas de infancia muestran una importante inclinación hacia los enfoques de tipo

<sup>189</sup> NZFH, <https://www.fruehehilfen.de/grundlagen-und-fachthemen/grundlagen-der-fruehen-hilfen/was-sind-fruehe-hilfen/> (última revisión, 31 de julio de 2023).

<sup>190</sup> COMISIÓN EUROPEA, <https://eurdice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/germany/national-reforms-early-childhood-education-and-care> (última revisión 31 de julio de 2023).

<sup>191</sup> La concesión de estas ayudas estaba ligada a que estos centros tuvieran un enfoque de trabajo basado en las necesidades de la infancia.

<sup>192</sup> JURAFORUM, <https://www.juraforum.de/lexikon/kinder-und-jugendhilfegesetz> (última revisión 31 de julio de 2023). MINISTERIO FEDERAL DE LAS FAMILIAS, PERSONAS MAYORES, MUJERES Y JUVENTUD, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/neues-kinder-und-jugendstaerkungsgesetz-162860> (última revisión 31 de julio de 2023).

pedagógico, y es que el contexto educativo se erige como el ámbito predilecto para la intervención pública. Este hecho justifica la elevada ratio de niños y niñas en centros residenciales, que en 2021 era del 53%<sup>193</sup>.

A modo de conclusión, cabe hacer hincapié en que Alemania, gracias al empuje de la UE, está iniciando ahora un proceso de desinstitucionalización más completo, si bien este término sigue sin ser empleado por la administración. Ha aumentado las medidas y los medios para la implementación efectiva de las prácticas preventivas en el país, si bien procede esperar un mayor compromiso en lo que al fomento del acogimiento familiar procede, que sigue siendo una práctica minoritaria en el país.

## **.- Bulgaria**

La República de Bulgaria se ha venido reconociendo como uno de los países en el mundo con un proceso de desinstitucionalización mejor llevado y conducido. Es por ello que procede desentrañar su funcionamiento y establecimiento, de forma que pueda servir como ejemplo.

La primera ley que sienta las bases del proceso de desinstitucionalización búlgaro, la Ley de Asistencia Social de 1998, procuró reformar el sistema de atención a la infancia mediante la descentralización de los servicios de infancia. Para ello, desarrolló numerosos servicios innovadores que no solo alcanzaron ese propósito, sino que ofrecieron multitud de servicios que adelantaron lo que posteriormente sería la estrategia de desinstitucionalización. Estos servicios se encuadran dentro de las siguientes categorías (art. 36 de la citada ley): servicios sociales en el hogar, centros de día, servicios sociales dentro de los centros residenciales, unidades de cuidados materno-filiales, centros para niños, niñas y adolescentes en situación de sinhogarismo y hogares de guarda<sup>194</sup>.

Sin embargo, este primer paso se vio reforzado con las negociaciones que resultarían en la entrada de Bulgaria en la Unión Europea. Es en este contexto donde, en el año 2000, se desarrolló el primer pilar del proceso de desinstitucionalización búlgaro, que consistió en dos acciones concretas. La primera de ellas fue la aprobación de Ley de Protección Infantil (CPA, por sus siglas en inglés). Esta legislación es clave en el presente análisis, puesto que reconoce la necesidad de que el niño, niña o adolescente esté con su familia (art. 3.2) y que las medidas de protección deben dirigirse a mantener esa unidad familiar (art. 4.2)<sup>195</sup>.

Con todo ello, se diseña en un primer lugar la Estrategia Nacional y el Plan de Acción para la Protección de los Derechos de los Niños 2000-03 (reelaborada para el período 2004-06), que, si bien contó con numerosas dificultades para su implementación, buscó concienciar a los poderes públicos y los servicios sociales de la necesidad de reforma del sistema de protección a la infancia<sup>196</sup>.

<sup>193</sup> EUROCHILD, *Factsheet: Germany 2021*, disponible en <https://eurochild.org/uploads/2022/01/Germany.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>194</sup> *Social Assistance Act 1998*, <https://www.mlsp.government.bg/uploads/37/politiki/trud/zakonodatelstvo/eng/social-assistance-act.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>195</sup> UNICEF, *Analysis of the child protection system in Bulgaria*, 2019, disponible en <https://www.unicef.org/bulgaria/en/media/9361/file/BGR-analysys-of-the-child-protection-system-in-bulgaria-en-2020.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>196</sup> IVANOVA, Vyara y BOGDANOV, George, “The Deinstitutionalization of Children in Bulgaria—The Role of the EU”, *Social Policy & Administration*, 2013, 199-217, p. 204.

Sin embargo, el verdadero empuje a estos esfuerzos se da con la entrada de UNICEF al país y con las numerosas aportaciones realizadas por diferentes organismos y países, con el fin de profundizar en las reformas. De esta manera, se asienta el que será el plan que desarrolle el proceso de desinstitucionalización, conocida como la Estrategia Nacional para la Infancia 2008-18.

Es relevante mencionar que en el año 2007, el caso Mogilino se hizo famoso en Bulgaria. Esta polémica mostró cómo los menores eran cuidados en condiciones deplorables que implicaban el seguimiento de una rutina repetitiva y la denegación de la atención médica y de rehabilitación. Este caso enfureció a la sociedad civil, que reclamó medidas y reformas para evitar que esta situación se siguiera dando en el país<sup>197</sup>. El marco creado por las nuevas regulaciones nacionales y la renovada atención puesta en las políticas de infancia, motivada en el caso Mogilino, hizo que tanto las ONGs, las instituciones gubernamentales y la Unión Europea se involucraran en el proceso, culminando con la aprobación de la Estrategia Nacional *Visión para la Desinstitucionalización de la Infancia en la República de Bulgaria*, vigente a día de hoy.

Esta estrategia, de forma explícita y manifiesta, sitúa como prioridad *el cierre de 130 instituciones* a través de cinco proyectos<sup>198</sup>: cierre de las residencias para niños y niñas con discapacidad (24 a fecha de 2010) mediante el desarrollo de alternativas basadas en la familia y en la comunidad, cierre de las residencias médicas para la infancia (32 a fecha de 2010) mediante el desarrollo y potenciación de servicios de prevención, cierre de las residencias para niños y niñas privadas de cuidado parental (74 a fecha de 2010) mediante el desarrollo de alternativas basadas en la familia y en la comunidad, proyecto de desarrollo del acogimiento familiar, mediante la formación y especialización de familias de acogida y el desarrollo de servicios de apoyo y captación a las mismas y proyecto de desarrollo de trabajadores sociales, fortaleciendo los departamentos de protección infantil (unidades administrativas a nivel local) y de los directorios de asistencia social. Además, esta estrategia está diseñada con arreglo a los principios de la Convención de los Derechos del Niño.

Los recursos planteados en sustitución de los centros residenciales se construyen, siguiendo la estrategia, de manera descentralizada, para conseguir una accesibilidad territorial a todos los rincones del país. La estrategia, en estos términos, se ha renovado para el período 2016-2020, y durante los últimos años se ha venido profundizando en este proceso, si bien el contexto político convulso de los últimos años ha supuesto un obstáculo en la realización de estos objetivos.

A la hora de ponderar el progreso de esta estrategia, es evidente que se ha producido una reducción significativa del número de niños y niñas en modalidad de acogimiento residencial. A fecha de 2017, el número de menores en centros residenciales disminuyó en un 86%. Esta disminución se correlaciona, asimismo, con una mayor disponibilidad de recursos preventivos y un empuje de los servicios preventivos y basados

<sup>197</sup> IVANOVA, Vyara y BOGDANOV, George, “The Deinstitutionalization of Children in Bulgaria—The Role of the EU”, cit., pp. 204-206.

<sup>198</sup> MINISTRY OF LABOR AND SOCIAL POLICY, *National Strategy “Vision for Deinstitutionalisation of Children in the Republic of Bulgaria”*, disponible en <https://www.mlsp.government.bg/uploads/35/sv/vizia-deinstitucionalizacia-engl.doc> (última consulta 31 de julio de 2023). MINISTRY OF LABOR AND SOCIAL POLICY, *Action Plan for the Implementation of the National Strategy “Vision for the Deinstitutionalisation of Children in Bulgaria”*, disponible en <https://www.mlsp.government.bg/uploads/35/sv/di-action-plan-eng.doc> (última consulta, 31 de julio de 2023).

en la comunidad. Así pues, a fecha de 2021, alrededor de un 35% de los niños y niñas en el sistema de protección viven en residencias, frente al 65% de los mismos, que están incluidos en programas de cuidados de base familiar. Además, aquellos centros residenciales que aún permanecen abiertos han reducido su número de plazas.<sup>199</sup>

Si bien Bulgaria ha dado grandes pasos en su proceso de desinstitucionalización, no deben obviarse diferentes áreas donde el país balcánico debe seguir profundizando sus políticas<sup>200</sup>: la mejora de colectivos vulnerables dentro de la infancia (bebés de 0-3 años y niños y niñas con problemas con la justicia, principalmente), una mayor diligencia de los procesos administrativos y la atención hacia la infancia con discapacidad.

## **.- Finlandia**

A la hora de concebir su sistema de bienestar infantil, la República de Finlandia ha optado por la aplicación de los principios rectores de su estado del bienestar. Es decir, que el modelo de protección de la infancia finés se caracteriza por su universalidad, por una parte, y por su carácter preventivo, por otra<sup>201</sup>.

Antes de haber planteado los términos específicos del proceso de desinstitucionalización para la infancia, Finlandia ha venido regulando diferentes aspectos del cuidado de los niños, niñas y adolescentes, entre los que se destacan diferentes características: el reconocimiento formal de que el niño o niña carente del cuidado paternal en las condiciones en las que se debería llevar a cabo tiene derecho a una compensación económica que cubra sus necesidades<sup>202</sup> y la puesta en marcha de servicios de asesoramiento familiar gratuito y accesible, en aplicación de la Ley de Bienestar Social<sup>203</sup>, lo que permite acercar los servicios de prevención y protección de la infancia al público general. Ambas políticas se encuentran amparadas por la Ley de Bienestar Infantil de 2007, que se reconoce como la principal reguladora de la materia. Esta legislación promueve la desinstitucionalización de diferentes formas, recogidas a continuación.

La primera de ellas es la incoación a los poderes públicos de la puesta en marcha de medidas preventivas para un correcto desarrollo de los niños y niñas (art. 3.3) en caso de que sus familias no puedan asegurarlo. Igualmente relevante es la observación de los objetivos que tienen estas prácticas, en tanto que suponen un reconocimiento de diferentes aspectos presentes en los procesos de desinstitucionalización, como la continuidad de las relaciones familiares (art. 4.2.1), la educación en función de los deseos de los niños y niñas (art. 4.2.3), la promoción de la autonomía y la responsabilidad (art. 4.2.5) y la incentivación y promoción de la participación<sup>204</sup> (art. 4.2.6); todo ello bajo el paraguas de su interés superior (art. 4.3).

<sup>199</sup> EUROCHILD, *Factsheet: Bulgaria*, 2021, disponible en <https://eurochild.org/uploads/2022/01/Bulgaria.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>200</sup> OPENING DOORS, *Bulgaria: Country 2018 Factsheet*, 2018, disponible en <https://www.openingdoors.eu/wp-content/uploads/2019/03/country-fiche-Bulgaria-2018.pdf>, (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>201</sup> JAMES, S., WILCZEK, L., KILIAN, J. et al., “A Comparative Analysis of Residential Care: A Five-Country Multiple Case-Design Study”, *Child & Youth Care Forum*, n.º51, 2022, pp.1031-1062, p.1036.

<sup>202</sup> FINLEX, *Child Welfare Act*, disponible en [https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2007/en20070417\\_20131292.pdf](https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2007/en20070417_20131292.pdf) (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>203</sup> 1301/2014

<sup>204</sup> Se debe notar que en caso de que el adolescente tenga 12 o más años, tiene derecho a incoar motu proprio un procedimiento de escucha ante las autoridades competentes sin necesitar representación (art. 21).

Como complemento a las cuestiones anteriores, la ley de 2007 establece una limitación de los centros residenciales, que dejan de ser el arreglo institucional por defecto aplicado en casos de debida protección a la infancia. Las unidades residenciales quedan limitadas a 7 plazas, con 24 niños, niñas o adolescentes como máximo en cada edificio (art. 59.1), con un mínimo de un trabajador o trabajadora social por cada uno (art. 59.2). Sin embargo, estas modalidades alternativas, entre las que se encuentra el acogimiento familiar, tienen un mayor desarrollo en la Ley de Cuidado Familiar de 2015 (263/2015)<sup>205</sup>.

Esta ley recoge no solo el reconocimiento de la labor de las personas cuidadoras familiares, sean estas de familia extensa o ajena, sino que regula y estandariza la modalidad del acogimiento profesionalizado. Este se dota de una compensación económica, requiere de unas condiciones de idoneidad de los y las cuidadoras mínimas y se organiza el servicio de un modo general replicable en todas las unidades administrativas descentralizadas.

Sin embargo, Finlandia ha adoptado una política complementaria a este desarrollo legislativo, que toma la forma de diferentes estrategias interministeriales e interadministrativas dirigidas a concienciar y profundizar en la realización de los derechos de la infancia. *El tiempo de la Infancia: Hacia una Estrategia Nacional para la Infancia 2040* es una visión conjunta adoptada por el ejecutivo finés cuyo fin es la promoción de los derechos de la infancia y la realización de una estrategia a largo plazo que permita establecer a la infancia en el centro de las decisiones político-técnicas de los diferentes órganos ejecutivos<sup>206</sup>. La elaboración de esta visión se realiza de forma escalonada, en tanto que serán las estrategias periódicas las que avancen en la consecución de estos objetivos. Lo destacable de esta política reside en el lugar central que ocupan los derechos recogidos en la Convención de Derechos del Niño, derechos que cumplen una doble función: constituir criterios-guía en la elaboración de las diferentes políticas implementadas y servir como objetivos a conseguir mediante el trabajo en red de las administraciones implicadas. Sin embargo, y en lo que al desarrollo de modalidades alternativas de cuidados se refiere, no se incluye ningún objetivo específico o área de acción centrada en la consecución de la desinstitucionalización de la infancia en el país nórdico.

Es por ello que el horizonte vislumbrado por este contexto parece entrever una mayor preponderancia de un enfoque favorable a la regulación, estandarización y reforma de los centros residenciales o las unidades convivenciales sobre una opción más dirigida hacia el cierre de las instituciones. Se debe notar igualmente que el mayor número de niños y niñas en centros residenciales corresponde a la infancia con discapacidad<sup>207</sup>.

<sup>205</sup> *Perhehoitolaki*, disponible en <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150263> (última revisión 31 de julio de 2023).

<sup>206</sup> THE PARLIAMENTARY NATIONAL CHILD STRATEGY COMMITTEE, *National Child Strategy*, disponible en [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163977/VN\\_2022\\_16.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163977/VN_2022_16.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>207</sup> EUROPEAN EXPERT GROUP ON TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE, *Report on the transition from institutional care to community-based services in 27 member states, 2020*, disponible en <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2020/05/eeg-di-report-2020-1.pdf>

Como líneas de mejora y ámbitos de actuación más urgentes en materia de infancia<sup>208</sup> se incluyen<sup>209</sup>: la implementación efectiva de las reformas que promuevan el acogimiento familiar y alternativo, el mejor reclutamiento de trabajadores y trabajadoras sociales, un mayor empuje de las políticas de reunificación familiar para familias extranjeras, la mayor toma en consideración del interés superior del niño en este tipo de procesos y la reversión del proceso de privatización de sus servicios.

## .- Francia

El proceso de desinstitucionalización de cuidados de la infancia en el país galo constituye una especialidad entre los países seleccionados, principalmente por dos motivos: la idiosincrasia de este país en la articulación de políticas sociales, en tanto que se empezaron a implementar en el siglo XIX y cuentan con un largo recorrido histórico, y el tipo de estudios e investigaciones mayoritarias realizadas en la academia francesa, con gran hincapié en el estudio de instituciones para pacientes con problemas del salud mental.

El sistema de protección de la infancia en Francia cuenta, asimismo, con tres características importantes: la presencia constante de un tercio de los niños y niñas del sistema de protección en centros residenciales, el centralismo que guía las políticas de infancia y su dificultad para llegar a todos los potenciales usuarios del sistema de protección.

En este contexto, se han producido diferentes avances durante el siglo XXI que pueden considerarse como antecedentes del proceso de desinstitucionalización per se. Si bien no mencionan este proceso de manera explícita, se pueden vislumbrar diferentes características que permite sentar las bases del presente análisis.

La primera referencia a una apertura del sistema de protección viene dada por la Ley 2002-2, renovadora de la acción social y médico-social<sup>210</sup>. En esta legislación, se insta a la potenciación de la participación de los usuarios en el diseño y elección de sus planes de intervención y a la mejora de los canales de comunicación entre diferentes admons., permitiendo una toma de decisiones más autónoma al personal del centro. La Ley 2007-293 es la que más avanza en la materialización de la desinstitucionalización, inferida por el carácter preventivo de las actuaciones reguladas. En su art.1, se reestructura la atención a la infancia con la adopción de dos nuevos objetivos: la prevención de las dificultades encontradas por los padres y madres en el ejercicio de sus responsabilidades para con sus hijos e hijas y el necesario acompañamiento familiar<sup>211</sup>.

<sup>208</sup> THE OMBUDSMAN FOR CHILDREN IN FINLAND, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child*, disponible en <https://www.ecoi.net/en/document/2082575.html> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>209</sup> Más concretamente, el informe requiere a las unidades administrativas una mayor accesibilidad geográfica a los servicios y una prestación universal independiente a los recursos económicos de las familias.

<sup>210</sup> Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE), *Contribution de la CNAPE aux travaux européens relatifs à la désinstitutionnalisation de la protection de l'enfance*, 2012, disponible en

<https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/Contribution%20de%20la%20CNAPE%20aux%20travaux%20européens%20relatifs%20à%20la%20désinstitutionnalisation%20de%20la%20protection%20de%20l'enfance%20.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>211</sup> LEGIFRANCE, *Loi n° 2007-293 du 5 mars réformant la protection de l'enfance*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000823100/> (última consulta 31 de julio de 2023).

Entre los años 2007 y 2016, donde se aprueba la tercera ley de infancia relevante en la materia, el gobierno francés ha ido impulsando alternativas al acogimiento residencial que se han erigido como modelos de intervención replicables, como el acogimiento familiar profesionalizado. Sin embargo, ello no debe alejar el análisis: las tasas de niños y niñas en instituciones residenciales sigue siendo muy alta, y el sistema francés continúa padeciendo una institucionalidad sistémica inherente en su sistema de protección de la infancia<sup>212</sup>.

Otro hito en el proceso que sienta las bases para el desarrollo del proceso de desinstitucionalización en el país galo es la Ley 2016-297, *relativa a la protección de la infancia*, si bien no termina de optar por un enfoque completamente congruente con la desinstitucionalización<sup>213</sup>. Lo que esta ley hace es incidir en la descentralización de las políticas de infancia. Además, el interés superior del menor aparece como un principio transversal en la provisión de bienestar, y se reivindica como bien jurídico a proteger, respetar, tener en cuenta y hacer guardar en la elaboración de programas de intervención<sup>214</sup>. Por otra parte, el sistema de protección a la infancia continúa su proceso de institucionalización, en tanto que se requiere la intervención médica en la puesta en servicios de diferentes planes y medidas planteadas por los observatorios de infancia. La ley concluye, además, con la reglamentación de diferentes procedimientos administrativos en relación con el proceso de adopción.

Sin embargo, el empuje a la desinstitucionalización otorgado por el Fondo Social Europeo (FSE+) ha potenciado un cambio de rumbo más general dentro de la administración francesa. Al final, la condicionalidad para recibir los fondos ha hecho que el proceso de desinstitucionalización sea una cuestión a tratar de manera intensiva, en oposición a ciertos grupos franceses de la sociedad civil.

El paradigma de la desinstitucionalización se entrevé en la *Stratégie Nationale de Prévention et de Protection de l'enfance 2020-2022*<sup>215</sup>. En esta estrategia se enumeran cuatro compromisos de actuación de la administración francesa: (1) intervenir precozmente para responder a las necesidades de los niños y niñas y sus familias; (2) prevenir las separaciones familiares; (3) dotar a la infancia de medios y recursos para proteger y hacer valer sus derechos; y (4) promover la preparación para la vida adulta.

Como culmen de este nuevo enfoque, en febrero de 2022 se aprueba la Ley 2022-140, *relativa a la protección de los niños*. Esta norma supone el avance más significativo en la materialización del enfoque de desinstitucionalización en la República Francesa, principalmente por tres motivos<sup>216</sup>: el reconocimiento de la labor asistencial de la familia

<sup>212</sup> Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire (INJEP), <https://injep.fr/donnee/accueils-collectifs-de-mineurs-colonies-et-centres-de-vacances-centres-aceres-et-de-loisirs-scoutisme-2020-2021/> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>213</sup> LEGIFRANCE, *Loi n° 2016-297 du 14 mars relative à la protection de l'enfant*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032205234/> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>214</sup> VIE PUBLIQUE, <https://www.vie-publique.fr/loi/20945-loi-du-14-mars-2016-relative-la-protection-de-lenfant> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>215</sup> MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ, *Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022*, 2020, disponible en [https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2022-12/dossier\\_de\\_presse\\_-\\_strategie\\_nationale\\_de\\_prevention\\_et\\_protection\\_de\\_l\\_enfance\\_vf.pdf](https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2022-12/dossier_de_presse_-_strategie_nationale_de_prevention_et_protection_de_l_enfance_vf.pdf) (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>216</sup> VIE PUBLIQUE, <https://www.vie-publique.fr/loi/280364-loi-taquet-7-fevrier-2022-protection-des-enfants->

extensa en la provisión de bienestar, el derecho de los niños y niñas a retornar al sistema de protección francés habiendo cumplido 18 años y una incoación a dar una prestación mínima a las familias acogedoras.

Por todo ello, y a pesar de sus avances en la materia, se debe concluir que la República Francesa ha iniciado recientemente su propio proceso de desinstitucionalización. Además, aún debe realizar diferentes reformas de mayor calado: armonizar su concepto de institución con las instituciones europeas, asegurar la universalidad de la provisión de bienestar, cerrar las numerosas instituciones que aún quedan abiertas, sobre todo en lo relativo a niños y niñas con discapacidad.

## **- Holanda**

Las primeras políticas de protección de la infancia trazadas por el gobierno neerlandés se limitaban a la limitación y protección en casos de violencia o maltrato hacia los niños y las niñas. En 1989 se aprueba la primera ley de infancia reguladora de los servicios sociales, la Ley de Servicios de Juventud. Esta legislación hacía extensiva a todos los niños y niñas la aplicación del enfoque *zo-zo-zo-beleid*<sup>217</sup>, que en neerlandés significa que la atención a los niños y niñas con necesidades debe ser proveída lo más cerca posible a su residencia y debe ser lo menos intrusiva y breve posible.

El primer paso para el cumplimiento de esa máxima es la descentralización de los servicios de bienestar infantil, transferidos a los entes locales y provinciales en ese momento. Sin embargo, el punto más relevante de esta ley es que se adopta una estrategia preventiva en la elaboración de programas de infancia. Se animó a la participación de los grupos diana y se buscó ofrecer un enfoque que fuera lo más respetuoso posible con el contexto en el que se desenvolvían los jóvenes, alejando paulatinamente la institucionalización del paradigma por definición.

Los factores descritos en los párrafos anteriores se dieron paralelamente con un proceso de descentralización del sistema de provisión de bienestar, donde la universalidad de los servicios de bienestar se fue desplazando en pro de la consecución de una mayor eficiencia económica<sup>218</sup>. Es por ello que el modelo neerlandés se fue construyendo siguiendo numerosos principios del libre mercado, enfatizando la competitividad entre servicios y la libre elección de las familias<sup>219</sup>.

Sin embargo, una de las cuestiones que marcaría el posterior desarrollo de las políticas públicas de infancia y su construcción institucional sería la dificultad de coordinación entre administraciones. Para tratar de mitigar el problema, se fundaron, en 1994, las Agencias de Cuidado Infantil (*Bureau Jeugdzorg*)<sup>220</sup>, entes autónomos con

[ase#:~:text=La%20loi%20entend%20améliorer%20la,meilleure%20protection%20contre%20les%20violences.](#) (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>217</sup> LÓPEZ LÓPEZ, M., BOUMA, H., KNORTH, E. J. y GRIETENS, H., “The Dutch Protection System: Historical Overview and Recent Transformations” en MERKEL-HOLGUIN, L., FLUKE, J. D. y KRUGMAN, R. D. (eds.), *National Systems of Child Protection*, Springer Cham, pp.173-192, p. 178.

<sup>218</sup> KNORTH, E. J. y HARDER, A. T., “Residential care for children and youth in the Netherlands: High difficulties in low lands” en WHITTAKER, J. K., HOLMES, L., DEL VALLE, J. F y JAMES, S. (eds.) *Revitalizing residential care for children and youth: Cross-national trends and challenges*, Oxford University Press, Nueva York, 2022, pp.193-208, p. 194.

<sup>219</sup> Para más información, consúltese literatura sobre el Efecto Savanna. Véase, por ejemplo, M. L. López et al.,

<sup>220</sup> LÓPEZ LÓPEZ, M., BOUMA, H., KNORTH, E. J. y GRIETENS, H., “The Dutch Protection System: Historical Overview and Recent Transformations” en MERKEL-HOLGUIN, L., FLUKE, J. D. y KRUGMAN, R. D. (eds.), *National Systems of Child Protection*, Springer Cham, pp.173-192, p. 174.

jurisdicción municipal cuyo objetivo era centralizar la entrada en el sistema de protección de los niños y niñas neerlandesas. Es decir; mediante estos organismos, que amparaban diferentes áreas de protección (prevención de la violencia, problemas de conducta, etc.) se ofrecía a las familias un mismo canal de acceso al sistema.

Con la Ley de Apoyo Social de 2007 y la Ley de Cuidado Infantil de 2005<sup>221</sup> se estableció la obligación de que cada municipio contara con un centro de juventud y familia, con el objetivo de brindar a las familias que así lo requirieran una mayor accesibilidad y cercanía de los servicios de infancia; objetivo que debía ser cumplido al término del año 2011. Sin embargo, el más importante paso en el proceso de desinstitucionalización no se daría hasta 2014, con la aprobación de la Ley de Infancia y Juventud. En esta ley se consuman las bases definitivas para la transición de un modelo donde los centros son la norma hacia uno donde la atención de proximidad y la reunificación familiar son los principales objetivos.

Sobre el acogimiento residencial, esta ley especifica que solo será una opción viable si el niño o niña muestra graves problemas en su crecimiento o desarrollo, previa autorización de un tribunal de menores y solo si es una última opción (art. 6). Ello reduce notablemente la importancia de esta modalidad de cuidado frente al acogimiento familiar o ante alternativas de base comunitaria. Además, los emplazamientos residenciales contarán con máximo 4 plazas y la atención prestada en todos los casos puede alargarse hasta los 21 años<sup>222</sup>.

El proceso de aplicación de esta ley ha sido revisado en el año 2019 por el Instituto de la Juventud Neerlandesa, ente autónomo del gobierno neerlandés<sup>223</sup>. A raíz de las recomendaciones emitidas, se ha desarrollado un programa de acción dirigido por el Ministerio de Sanidad, Bienestar y Deportes para solventar las deficiencias encontradas en 10 áreas: accesibilidad, tiempos de espera, inclusión de familias vulnerables, cooperación interadministrativa, reducción de la competición entre servicios, recortes de presupuesto, mejora de la calidad, profesionalidad en la provisión del servicio, autonomía profesional y revisión de las decisiones judiciales.

Este proceso de revisión se complementa con el empuje de los Fondos Next Generation EU, con el envío de un billón de euros a las administraciones locales para la mejora de sus servicios. Además, en junio de 2023, se aprobó la Agenda de Reforma Juvenil con la colaboración de diferentes organizaciones, con el objetivo de trabajar más profundamente en la reunificación familiar y en el mantenimiento de vínculos, además de reducir la carga administrativa de los trabajadores sociales<sup>224</sup>.

A pesar de estos avances, PPBB mantiene un 48% de los jóvenes en el sistema de protección en modalidades de acogimiento residencial<sup>225</sup>. Si bien esta ya no es la opción

<sup>221</sup> LÓPEZ LÓPEZ, M., BOUMA, H., KNORTH, E. J. y GRIETENS, H., “The Dutch Protection System: Historical Overview and Recent Transformations” en MERKEL-HOLGUIN, L., FLUKE, J. D. y KRUGMAN, R. D. (eds.), *National Systems of Child Protection*, Springer Cham, pp.173-192, p. 179.

<sup>222</sup> OVERHEID, *Jeugdvet*, disponible en <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2020-01-01> (última revisión 31 de julio de 2023).

<sup>223</sup> NIJ, *Reform of the Dutch system for child and youth care*, disponible en <https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-06/Reform-of-the-Dutch-system-for-child-and-youth-care.pdf> (última revisión, 31 de julio de 2023).

<sup>224</sup> VOOR JEUGD&GEZIN, <https://www.voordejeugdnetgezins.nl/documenten/publicaties/2023/06/19/hervormingsagenda-jeugd-2023-2028> (última revisión 31 de julio de 2023).

<sup>225</sup> EUROCHILD, *Factsheet: Netherlands 2021*, disponible en <https://eurochild.org/uploads/2022/01/Netherlands.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).

mayoritaria y se ha venido trabajando en desinstitucionalizar los propios centros, futuras líneas de acción deben mudar hacia un modelo donde el acogimiento familiar se refuerce y los centros, se cierren.

### **.- Irlanda**

La República de Irlanda está reconocida a día de hoy como uno de los países europeos más avanzados en su proceso de desinstitucionalización del cuidado de la infancia, en tanto que ha conseguido que alrededor de un 90% de los niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección se encuentren en acogimiento familiar<sup>226</sup>. El cambio de paradigma en este sentido data en la década de los años 50 del siglo pasado, momento en el cual el sistema de protección tenía como pilar las instituciones de cuidados (residencias), principalmente de carácter religioso. El contexto mudó debido a numerosos factores<sup>227</sup>, entre los que se destacan la contratación de trabajadores y trabajadoras, el establecimiento de un consenso social alrededor del acogimiento familiar y la ampliación del acogimiento familiar en familia extensa.

Es preciso mencionar a la Agencia Nacional Irlandesa de la Familia y la Infancia (Irish National Child and Family Agency, referida como Tusla) como actor principal en el proceso de desinstitucionalización del sistema de protección de la infancia<sup>228</sup>.

Amparándose en el marco legal establecido por los citados preceptos legales, esta agencia ha establecido como prioridades numerosos aspectos que se han subrayado en este estudio como claves para la desinstitucionalización, sobre todo por la pujanza de los trabajadores sociales dentro de esta organización. Entre ellos se destacan los servicios preventivos y el impulso a medidas alternativas de protección, las cuales han servido como empuje para la desinstitucionalización y para la búsqueda de una buena vida en la comunidad<sup>229</sup>.

La intervención de Tulsa, que cuenta con una estructura nacional accesible en cualquier punto del país, se complementa con la acción gubernamental a través de numerosas estrategias y planes de acción puestos en marcha, sobre todo, durante la última década. Estos planes no solo se dirigen a la profundización en ciertos aspectos, sino que coordinan diferentes organismos públicos a la hora de cumplir sus objetivos.

La estrategia más destacada en este sentido se conoce como *Better Outcomes, Brighter Futures: The National Policy Framework for Children and Young People, 2014-2020*. Bajo este paradigma, se busca activamente perseguir el bienestar infantil en cinco áreas (salud, aprendizaje y desarrollo, seguridad, igualdad de oportunidades y participación y respeto) mediante la cooperación interministerial e interadministrativa<sup>230</sup>.

<sup>226</sup> GUILLIGAN, R. H., “De-institutionalisation of services for children in state care in Ireland – A case study of international relevance” en SOCIAL WORK FORUM (coord.), *Metodická a jiná sdelení*, Faculty of Philosophy in Charles University Praga, 2012, 129-141, p.130.

<sup>227</sup> GUILLIGAN, Robert H., “De-institutionalisation of services for children in state care in Ireland – A case study of international relevance”, cit., p.134-137.

<sup>228</sup> TUSLA, <https://www.tusla.ie/about/> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>229</sup> UNESCO CHILD & FAMILY RESEARCH CENTRE, *P4P Country Information on Child Protection Systems*, <https://www.universityofgalway.ie/media/unescoschildandfamilyresearchcentre/p4pfolder/Overview-of-the-Child-Protection-and-Welfare-System-in-Ireland.pdf>

<sup>230</sup> DEPARTMENT OF CHILDREN AND YOUNG AFFAIRS, *National Strategy on Children and Young People's Participation in Decision-Making 2015-2020*, 2015, disponible en [https://eurochild.org/uploads/2021/01/National\\_Strategy\\_-\\_Child\\_Participation.pdf](https://eurochild.org/uploads/2021/01/National_Strategy_-_Child_Participation.pdf) (última consulta 31 de julio de 2023). DEPARTMENT OF CHILDREN AND YOUNG AFFAIRS, *Better outcomes, Better*

Este plan es especialmente importante para el proceso de desinstitucionalización irlandés. Si bien no lo ha reconocido propiamente como un objetivo a alcanzar, sí que ha buscado concienciar a diferentes unidades administrativas sobre la necesidad del desarrollo de prácticas preventivas, pilar fundamental para los procesos.

A pesar de estos esfuerzos, hay diferentes áreas de mejora en lo que a desinstitucionalización de ciertos colectivos refiere. Principalmente, se debe poner en foco en las familias migrantes y con hijos o hijas con necesidades especiales, ya que se ha subrayado la falta de recursos especializados en ese sentido<sup>231</sup>.

De forma más general, cabe ensalzar el proceso de desinstitucionalización irlandés en lo que a resultados refiere, en tanto que ha conseguido ordenar e implementar un proceso de desinstitucionalización basado en derechos y que ha hecho que la mayoría de sus niños y niñas puedan tener alternativas de cuidados en la comunidad.

### **.- Nueva Zelanda**

Nueva Zelanda es, de entre todos los países del presente análisis, el que antes y más extensamente ha llevado a cabo su proceso de desinstitucionalización, que se puede considerar como completado a la vista de los estándares defendidos y recopilados en el presente informe.

Como en el resto de países estudiados, Nueva Zelanda parte de un sistema de protección infantil basado, principalmente, en el acogimiento residencial. El cambio de paradigma hacia los cuidados de base familiar y comunitaria se efectúa gracias a un cambio en la mentalidad de los trabajadores y trabajadoras sociales, conscientes de las dificultades y el contexto que se daban en estos centros<sup>232</sup>. Paralelamente, otro de las razones para ese cambio se produjo gracias al análisis de la situación de las familias maoríes<sup>233</sup>, desproporcionalmente afectadas por la desigualdad y la exclusión social.

Así pues, se fue iniciando un proceso progresivo y no protocolizado de cierre de instituciones y de inclusión de la familia en las decisiones relativas a la protección de los niños y las niñas. Todo ello se cristalizó, finalmente, en la Ley de Niños, Personas Jóvenes y Sus Familias (*Children, Young Persons and their Families Act*, 1989)<sup>234</sup>. Se destacan en esta ley tres importantes avances que servirán como base para el desarrollo posterior del país oceánico: el reconocimiento formal de la familia como ámbito predilecto y preferido para el cuidado y el crecimiento de los niños y las niñas, la creación de herramientas de participación de la familia en la toma de decisiones (mediante programas como el *Family Group Conference*) y la creación de un cuerpo administrativo propio (*Child, Youth and Family Services* o CYF) con funciones especializadas en la protección de infancia.

---

futures, 2014, disponible en <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/23796/961bbf5d975f4c88adc01a6fc5b4a7c4.pdf#page=null> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>231</sup> EUROPEAN EXPERT GROUP ON TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE, *Report on the transition from institutional care to community-based services in 27 member states*, 2020, disponible en <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2020/05/eeg-di-report-2020-1.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>232</sup> STANLEY, T., “Risk work: child protection care”, *Social Policy Journal of New Zealand*, nº30, 2007, pp. 163-177.

<sup>233</sup> CONNOLLY, M, de HAAN, I. y CRAWFORD, J., “The safety of young children in care: a New Zealand study”, *Adoption & Fostering*, nº37(3), 2013, pp.284-296, p. 287.

<sup>234</sup> REF WORLD, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b5d10.html> (última revisión 31 de julio de 2023).

Esta arquitectura institucional se ve reforzada con la Ley de Cuidados de la Infancia de 2004 (*Child Care Act*), legislación interesante e importante desde el punto de vista de los derechos de la infancia, en tanto que regula el ejercicio y contenido de ciertos derechos de la familia y la infancia<sup>235</sup>.

Asimismo, durante los últimos años, el gobierno neozelandés ha puesto en marcha numerosos programas de corte preventivo y que potencian y promocionan el acogimiento familiar en el *whanau* (noción de familia extensa adoptado por las familias maoríes), mientras ha venido cerrando centros residenciales y adaptando a sus residentes a sus nuevos arreglos institucionales, si bien ha mantenido 5 centros residenciales para jóvenes de 16-18 años con antecedentes penales.

Las políticas de infancia se relanzan con la aprobación de la Ley de los Niños de 2014 (*Children's Act*)<sup>236</sup>. Esta legislación viene a complementar la acción gubernamental en varias áreas de acción y a unificar criterios aplicables a diferentes programas y espacios<sup>237</sup>, además de instar al gobierno a otorgar a las políticas de infancia un lugar privilegiado (de ahí que en la actualidad exista un ministerio exclusivamente para este fin) y a una mayor coordinación de los organismos públicos.

Con todo, Nueva Zelanda ha ido cambiando su aproximación a la protección de la infancia en función de sus necesidades. En el ámbito de las modalidades de acogimiento, es evidente que las prácticas de carácter preventivo y las basadas en el acogimiento familiar han ido ganando mayor relevancia, y son ahora la mayoría de las medidas de protección de la infancia en el país. Además, se ha implementado un modelo de acogimiento profesionalizado que permite la dedicación exclusiva de las familias acogedoras.

El proceso neozelandés debe servir de referencia para aquellos países que busquen seguir una senda similar, en tanto que han conseguido una reducción significativa de los porcentajes de acogimiento residencial y han incorporado correctamente a la familia en la toma de decisiones y en el establecimiento de objetivos de la intervención pública.

## **.- Rumanía**

El primer viso de reforma significativa en Rumanía en relación al cuidado de la infancia se produce en el año 1998<sup>238</sup>, que, mediante una ordenanza de emergencia, se flexibiliza el sistema de protección a la infancia, promoviendo la descentralización y la autonomía económica de los condados a la hora de desempeñar sus competencias en esta materia. Sin embargo, este sistema permanecerá sustancialmente inalterado hasta que no se produzcan las conversaciones y negociaciones que llevan a la entrada del país en la Unión Europea, momento en el que Rumanía emprende un camino decidido hacia el cierre de las instituciones y residencias.

<sup>235</sup> *Care of Children Act 2004*, disponible en <https://www.fdrc.co.nz/wp-content/uploads/2019/08/Care-of-Children-Act-2004.pdf> (última revisión 31 de julio de 2023)

<sup>236</sup> *Children's Act 2014*, disponible en [http://www.nzlii.org/cgi-bin/download.cgi/cgi-bin/download.cgi/download/nz/legis/consol\\_act/ca2014104.pdf](http://www.nzlii.org/cgi-bin/download.cgi/cgi-bin/download.cgi/download/nz/legis/consol_act/ca2014104.pdf) (última revisión, 31 de julio de 2023).

<sup>237</sup> *Vulnerable Children Act 2014*, disponible en <https://www.education.govt.nz/assets/Uploads/VCAPracticalGuide.pdf> (última revisión, 31 de julio de 2023).

<sup>238</sup> GREENWELL, Fern, "The impact of child welfare reform on child abandonment and deinstitutionalization, Romania 1990-2000", *Annales de Démographie Historique*, nº111, 2006, pp.133-157, p.137.

En un primer momento, esta voluntad se materializa en la creación, en 2001, de la Autoridad Nacional para la Protección de los Derechos del Niño (ANPDC, por sus siglas en rumano), al igual que en la aprobación, en el mismo año, de la Estrategia Gubernamental en relación a la Protección de los Niños en Dificultades 2001-2004<sup>239</sup>.

Tanto en la ANPDC como en la Estrategia se buscó la realización de diferentes objetivos planteados en las negociaciones de adhesión, que planteaban reformas y políticas de calado en diferentes ámbitos: la elevación de las políticas de protección de infancia a un lugar preponderante dentro de la acción gubernamental, la descentralización de los servicios sociales de infancia, la necesidad de coordinación, la formación de un cuerpo de trabajadores y trabajadoras sociales competentes y abiertos a las reformas y la difusión de la cultura del acogimiento.

La adopción de esta estrategia supuso dos importantes avances en el proceso de desinstitucionalización. Por una parte, el número de niños y niñas en centros residenciales se redujo más de la mitad para el período 2000-2011 (de 57181 en el año 2000, a 22742 a fecha de 2011). Por otra, se desarrollaron numerosos proyectos de tipo preventivo en los entes descentralizados, con el fin de acercar los programas públicos de atención a la infancia a todos aquellos hogares que así lo necesiten.

Sin embargo, estos primeros pasos se vieron infructuosos en diferentes áreas, ya que adolecían de numerosos problemas, tratados en la Ley del Niño de 2004<sup>240</sup>, que fue clave para el reconocimiento de las modalidades alternativas de cuidado como opción predeterminada para el cuidado de la infancia y de las familias como el mejor contexto para los niños y niñas. Además, esta ley endureció las condiciones de nuevos ingresos en residencias y reconoció la responsabilidad del estado en la promoción de la parentalidad positiva y en la provisión de ayuda a las familias.

Con todo, se observa cómo en el período 2010-2012, el ritmo de la desinstitucionalización decelera, y el número de niños y niñas en instituciones se mantiene estable. Es por ello que desde el gobierno rumano se ha vuelto a reafirmar en su compromiso con la desinstitucionalización mediante la aprobación de la Estrategia Nacional para la Protección y Promoción de los Derechos de los Niños para el Período 2014-2020<sup>241</sup>, con el fin de adaptar los derechos recogidos en la Convención para los Derechos de los Niños.

En consonancia con esta estrategia, se han tomado otras decisiones que refuerzan estos objetivos como la prohibición de institucionalizar a niños y niñas menores de 3 años en 2014, la ampliación de esta prohibición a los menores de 7 años y el cierre de todas las instituciones de gran escala<sup>242</sup> en 2019.

Esta estrategia y su puesta en marcha han impactado positivamente a las modalidades de cuidado alternativo. Todo ello ha permitido que, a fecha de 2021, un 63%

<sup>239</sup> WORLD VISION, *Welcoming Europe's Youngest*, disponible en <https://www.wvi.org/europe/publication/welcoming-europes-youngest> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>240</sup> HOPE AND HOMES FOR CHILDREN, *Families, not institutions*, disponible en <https://www.hopeandhomes.org/news/families-not-institutions/> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>241</sup> UNICEF ROMANIA, *The National Strategy on the Protection and Promotion of Children's Rights*, disponible en [https://www.unicef.org/romania/media/776/file/The\\_National\\_Strategy\\_on\\_the\\_Protection\\_and\\_Promotion\\_of\\_Children's\\_Rights.pdf](https://www.unicef.org/romania/media/776/file/The_National_Strategy_on_the_Protection_and_Promotion_of_Children's_Rights.pdf) (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>242</sup> Objetivo a cumplirse en 2021, si bien a fecha de 2020 aún quedaban grandes instituciones en el país. Para más información, consúltese el Expert Group.

de los niños y niñas en el sistema de protección rumano estén en modalidades alternativas de cuidados; mientras que el 37% restante reside mayoritariamente en arreglos institucionales de pequeño tamaño (12-15 plazas como máximo)<sup>243</sup>.

Sin embargo, Rumanía aún está lejos de conseguir un proceso de desinstitucionalización pleno y accesible a toda la infancia, principalmente por cuatro motivos<sup>244</sup>: la prevalencia de la pobreza infantil, la dificultad de acceso al sistema de protección, la sobredependencia de la financiación externa y la falta de inclusión del colectivo roma (gitano).

A pesar de todo ello, el proceso de desinstitucionalización rumano sirve de modelo para otros países en el mundo. Su éxito reduciendo y cerrando las instituciones es loable, así como el desarrollo de prácticas alternativas destinadas a ofrecer un marco preventivo a las familias con necesidades.

---

<sup>243</sup> EUROCHILD, *Factsheet: Romania 2021*, disponible en <https://eurochild.org/uploads/2022/01/Romania.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).

<sup>244</sup> EUROPEAN EXPERT GROUP ON TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE, *Report on the transision from institutional care to community-based services in 27 member states, 2020*, disponible en <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2020/05/eeg-di-report-2020-1.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023). OPENING DOORS, *Romania: Country 2018 Factsheet*, 2018, disponible en <https://www.openingdoors.eu/wp-content/uploads/2019/03/country-fiche-Romania-2018.pdf>, (última consulta 31 de julio de 2023).

## Capítulo segundo. Alternativas de vida

El mantenimiento del menor en el medio familiar de origen, salvo que no sea conveniente para su interés, es uno de los principios rectores del sistema español de protección de la infancia y la adolescencia desde 1996. A partir de 2015 se establece la obligación de los poderes públicos de garantizar la adopción de medidas familiares estables dando prioridad al acogimiento familiar frente al residencial (artículo 11 b). El medio familiar de origen y el acogimiento familiar, que podrá tener lugar con la familia extensa y que puede ser también especializado, son, pues, las dos principales medidas que el marco jurídico sistema español de protección prevé como alternativas al acogimiento residencial.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece, en su artículo 18, que la crianza de las niñas y niños es responsabilidad primordial de padres, madres o representantes legales, y, seguidamente dispone, que es deber del Estado brindar la asistencia necesaria en el desempeño de sus funciones. En la Resolución 74/133 sobre Derechos del Niño de 2019, que redimensiona y potencia el contenido de las Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de las y los niños, la adopción de medidas para prevenir la desprotección, aparece como la principal obligación del Estado; en este sentido, la prevención primaria, orientada a incidir en los factores que pueden generar situaciones de riesgo, puede considerarse como una alternativa a la institucionalización.

Asimismo, las medidas que traten de evitar el riesgo (que operan en relación con los factores que generan el riesgo de entrar en el sistema de protección), las que están orientadas a que la respuesta del sistema de protección se alejen de la cultura institucional y las que tienen como objetivo reintegrar a niños, niñas y adolescentes a su medio familiar, pueden ser contempladas como alternativas a la institucionalización, como también cabe incluir en este apartado el establecimiento de fórmulas de gestión adecuadas para compensar los factores de riesgo que derivan de la normativa y de la propia implementación del sistema.

### 1.- Prevención primaria: evitar el riesgo

Dentro del ámbito de la prevención se han identificado cuatro tipos de medidas que favorecen que las niñas, niños y adolescentes no entren en una situación de riesgo o desamparo y que toman en cuenta estas directrices:

#### A) Centros de cuidado a la infancia

Los Centros de Cuidado a la Infancia son medidas de apoyo a la conciliación familiar, destinadas a brindar un cuidado diurno o nocturno a las niñas, niños y adolescentes. Esta medida se desarrolla con el objetivo de prevenir o detectar el inicio de una situación de riesgo o desamparo de las familias, y también permite trabajar las relaciones y vínculos familiares en los casos que se requieran. Para ello, los Centros deben buscar garantizar las necesidades específicas de niños, niñas y adolescentes, desde un enfoque de atención centrada en las personas y que se desarrolle a largo plazo; asimismo, los Centros, al servir como apoyo a las familias, tienen que considerar las condiciones de vida de las propias niñas, niños y adolescentes dentro de sus planes de trabajo -como cultura, idioma y

horarios, entre otros- para que pueda intervenir de manera efectiva en la promoción del desarrollo personal de la infancia desde un enfoque multidisciplinar. Asimismo, deben tener en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, por lo que los centros deben incorporar profesionales de apoyo que fomenten la inclusión de las niñas y niños evitando las segregaciones.

Junto a ello, los Centros de Cuidado, como medidas de apoyo dirigidas a las familias, deben ser accesibles tanto en su cercanía como en su disponibilidad; de tal manera que todas las niñas, niños y adolescentes puedan beneficiarse de estos servicios, especialmente quienes se encuentran en una situación de especial vulneración. Finalmente, estas medidas deben estructurarse desde un enfoque de derechos humanos, en donde primen los principios de no discriminación, inclusión y participación, para lo cual los Centros deben diseñar e implementar mecanismos de participación en la toma de decisiones y espacios de participación comunitaria, que evite la segregación y permita la integración en la comunidad.

En España, se pueden citar como prácticas:

-*Centros de Día de Aldeas Infantiles SOS*, cuyo objetivo principal el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y el fortalecimiento de los vínculos familiar, ya que trabaja, principalmente, con las familias que puedan tener una red social y familiar frágil, dificultar para ejercer los roles parentales y la necesidad de tener una guía para descubrir los modelos adecuados

-*Centro Garatu*, ubicado en Elbar-Gipuzkoa, dirigido a niñas y niños con dificultades en el sueño o la alimentación, con retrasos en adquisición de hitos del desarrollo, que no participan en actividades sociales con normalidad, que tienen dificultades para adaptarse a ciertos contextos y con dificultades para desempeñar actividades nuevas

- *Programa I+I*, desarrollado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Comunidad de Madrid (que ofrece una intervención integral a niñas, niños y adolescentes, entre 6 y 18 años de edad, que se encuentran en situación de riesgo social y son derivados por los servicios sociales, centros educativos, y/o sanitarios de su entorno, con el objetivo de contribuir a su desarrollo personal desde una perspectiva integradora.

En Europa, dos buenas prácticas son:

- *Inclusive Early Childhood Education Project (IECE)*, coordinado por la Universidad de Jyväskylä de Finlandia, brinda un programa de educación optativo previo a la entrada en la educación obligatoria, donde las niñas y niños de hasta 7 años, independientemente de su residencia, renta o situación, pueden ir a estos centros de estudio donde reciben formación y cuidados con una importante vinculación de las familias en el proceso, además de recibir un plan individualizado de formación según las necesidades en cada caso.

- *Lieu d'accueil enfant-parent (LAEP)*, llevado a cabo por el gobierno de Francia, con el objetivo de proveer a las familias con hijos o hijas de hasta 6 años de edad, de un espacio fijo abierto, dos días por semana o itinerante, para que, junto a un profesional, puedan pasar tiempo con sus hijos e hijas y trabajen su desarrollo y el ambiente familias.

Ambos programas fomentan el trabajo en red, la participación de las familias, el acompañamiento, y el enfoque multidisciplinar, lo cual permite garantizar las necesidades específicas de las niñas y niños que forman parte del mismo.

Entre los aspectos que no funcionan dentro de las alternativas identificadas destaca la falta de continuidad en toda la etapa de la niñez y la falta de disponibilidad puesto que su alcance territorial es limitado.

## **B) Prevención de la separación familiar**

Las medidas destinadas especialmente a la prevención de la separación familiar son las que trabajan directamente con niñas, niños y adolescentes y familias que han sido identificadas por encontrarse en una situación especial de riesgo o a puertas de declararse el desamparo, de tal manera que requieren de una actuación especial del Estado para prevenir la separación. Las alternativas que se impulsan desde esta medida tienen por objetivo intervenir directamente en las causas de riesgo a partir de un trato individualizado, que evite la estigmatización y por el tiempo que sea necesario. Asimismo, esta medida busca apoyar de modo específico a las familias, dando respuesta adecuada a sus necesidades materiales, físicas y emocionales, a través de una prestación coordinada de los servicios de asistencia sanitaria, servicios sociales, acceso a la vivienda, empleo, educación, asesoramiento y mediación. De tal manera que se garantice el derecho de las niñas, niños y adolescentes a mantenerse en el seno familiar.

En España, ejemplos son:

- *Programa de Familias*, de Aldeas Infantiles SOS, que desarrolla un sistema de protección especialmente para las familias en riesgo o vulnerabilidad social que han sido derivadas a este servicio por alguna autoridad competente. El trabajo trata de promover la parentalidad positiva, fortalecer el vínculo familiar, apoyar a las familias en su abordaje de los factores de riesgo y ofrecer recursos terapéuticos, entre otros servicios.

- *Centros Infantiles*, de Aldeas Infantiles SOS, que ofrecen un programa de trabajo destinado a familias con niñas y niños de entre 0 y 3 años que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad o con necesidades de conciliación familiar, laboral o personal. El programa brinda un espacio de desarrollo adecuado a las necesidades de las niñas y niños, a partir de una atención individualizada, que permite fortalecer los vínculos con la familia, vincular a la niña y el niño con la comunidad, ofrecer un mecanismo de detección de riesgos y brindar un apoyo activo a las familias.

- *Programa de desenvolupament d'habilitats parentals per a famílies (PHP)*, en la ciudad de Barcelona. Busca, a través de la intervención de las unidades familiares en situación de riesgo o con necesidades especiales, el desarrollo de dinámicas de parentalidad positiva y de mejora de cuidados en el seno de la familia. El programa se realiza a través de 11 sesiones semanales, a las que acuden los padres y madres (2 de esas 11 sesiones se llevan a cabo con la presencia de los niños y niñas) y que tienen por objetivo fortalecer los vínculos en la comunidad, fortalecer los vínculos en el seno de la familia, detectar y tratar los riesgos en las dinámicas familiares y apoyar activamente a las familias.

- *Programa Guía para el Desarrollo de Competencias Emocionales, Educativas y Parentales* del Departamento de Ciencias de la Educación, y puesto en práctica por los servicios sociales, del Principado de Asturias. Consiste en proveer a los padres y madres de las herramientas parentales necesarias para ofrecer a sus hijos e hijas una crianza

segura, que favorezca su desarrollo. Sus destinatarias son las familias con hijos e hijas de entre 2 y 17 años.

En Europa, se ha identificado

- *Active Family Support Model*, de organización Hope and Homes de Bulgaria, que busca trabajar en prevención de las separaciones familiares, a partir de una intervención directa en familias con hijas e hijos que se encuentran en riesgo de ser separados. El programa desarrolla una intervención multidisciplinar en el hogar familiar, que permite identificar y evaluar, junto con las niñas, niños, adolescentes y las familias, sus propias necesidades. A partir de ello, se desarrolla un plan de apoyo que tiene para fortalecer los vínculos familiares y comunitarios y propiciar el acceso a servicios económicos y públicos

- *Nationales Zentrum Fruhe Hilfen* de Alemania, llevado a cabo por el Ministerio Federal de Asuntos de la Familia, la Tercera Edad y la Juventud, un programa federal de apoyo familiar, implementado en 2012, que busca promover, a partir del apoyo multidisciplinar, las redes de asistencia temprana, sobre todo para el bienestar de niñas, niños y adolescentes, y en asuntos de salud. Trabaja con los profesionales del sector del cuidado y familias con niñas y niños menores de 3 años de edad, con el objetivo de prevenir los riesgos y las separaciones familiares.

- *Meitheal*, administrado por TUSLA Child and Family Agency de Irlanda, que trabaja con familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, por escasos recursos o por necesidades educativas especiales, donde reciben consejos y apoyo por parte de diferentes administraciones e instituciones para mejorar en la crianza de sus hijas e hijos, de acuerdo con sus necesidades.

Entre los aspectos que no funcionan dentro de las alternativas identificadas se encuentra la ausencia de evaluaciones periódicas de los resultados y su alcance territorial limitado. Tampoco hay mecanismos de coordinación con los servicios sociales y demás servicios comunitarios (educación, sanidad, etc.) para que se pueda identificar de manera inmediata las situaciones de riesgo en las que puedan estar las niñas, niños y adolescentes y sus familias.

### **C) Trabajo especializado con ambientes familiares conflictivos o en especial riesgo**

En el ámbito de actuación de la prevención, el desarrollo de alternativas específicas para la intervención directa y especializada en ambientes familiares que tienen un grado superior de conflictividad o riesgo, se hace necesario. Esta medida tiene por objetivo el realizar un trabajo profesionalizado dentro de las propias dinámicas familiares, para recomponerlas y acompañarlas, de tal manera que se evite las separaciones familiares. Dentro de este grupo de especial vulneración podemos encontrar niñas y niños que ofrecen retos conductuales, niñas y niños con familias conflictivas, adolescentes embarazadas, niñas y niños con riesgo de negligencia o niñas y niños con problemas de maltrato o abusos, entre otros.

Uno de los factores a trabajar dentro de esta medida es la intervención directa de urgencia en las causas que vienen provocando la conflictividad o el riesgo. A través de un trato individualizado, se realiza una intervención basada en apoyos a las niñas, niños y adolescente y sus familias que eviten la discriminación, segregación, criminalización y estigmatización de estas. Para ello es imprescindible que se consulte tanto a las niñas y

niños como a sus familias con el objeto de determinar cuáles son los apoyos con los que cuentan y qué apoyos necesitan para dar una respuesta adecuada a sus necesidades. Pueden ser apoyos materiales, físicos o psicológicos tanto dentro de la unidad de convivencia como fuera de ella. Y, solo de esta manera se podrá favorecer un trabajo preventivo e inmediato que evite la estigmatización y las separaciones familiares, que respete la dignidad y la seguridad de las niñas, niños y adolescentes y garantice su derecho a vivir en familia.

En España existen algunas alternativas que se encuentran enfocadas en el tratamiento a familias conflictivas o en especial riesgo:

-*Centro Especializado para Adolescentes en Conflicto Social (CANGO)*, del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo de Tenerife. Desde 2016, se dirige a adolescentes entre 12 y 17 años con graves problemas emocionales y de conducta que ponen en peligro la integridad física, emocional y moral propia o de las personas con las que convive. El Centro, que actúa como un centro de día, cuenta con 15 plazas que ofrecen un espacio de protección para trabajar sobre la adaptación personal, familiar y social, evitando la separación de su entorno de convivencia. La ejecución del Centro Especializado se enmarca dentro de las medidas de prevención y reintegración familiar, al trabajar con las y los adolescentes y sus familias tanto antes de emitir una medida de protección, como en el transcurso de la misma para alcanzar la reunificación.

-*Programa Competencia Familiar*, de carácter nacional, con apoyo de la Obra Social La Caixa e Inserta Andalucía, todas ellas entidades privadas sin ánimo de lucro. Consiste en un conjunto de sesiones (parentales, a niñas, niños y adolescentes y de toda la familia) realizadas de forma periódica con el objetivo de prevenir el consumo de drogas y de comportamientos conflictivos. Existen tres versiones del programa, en función de la edad: 7-11 años, 11-14 años y 12-16 años. Ofrece medios de capacitación de las figuras paternas, proporciona información a los niños y niñas y trata de fortalecer los vínculos de estos dentro de sus familias. El programa realiza diferentes evaluaciones específicas, sobre todo de los profesionales que forman parte de este programa.

-*Programa de Tratamiento a Familias con menores de edad en situación de riesgo o desprotección* de la Junta de Andalucía. Destinado a la intervención en niñas, niños y adolescentes cuyos ambientes familiares sean conflictivos o entrañen riesgos para su desarrollo con dos objetivos: promover los derechos y el desarrollo de las y los menores de edad, y, en caso de que se hayan que tomar medidas de protección, potenciar la unificación familiar.

- *Programa NIU*, del Ayuntamiento de Granollers (Barcelona), como una iniciativa destinada a prestar apoyo a mujeres embarazadas en riesgo social. Se centra en la provisión de apoyo familiar por parte de la institución y en la detección temprana y tratamiento de posibles riesgos.

- *Educadores Familiares de la asociación GREC (Grup d'Educadors de Carrer i Treball amb Menors)*, realizado en colaboración con el Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales (IMAS) en la Comunidad de Islas Baleares desde 1999. Trata de incidir en la realidad de las familias en riesgo a través de la figura del Educador Familiar (EF) en el seno de la unidad familiar. Brinda un mecanismo para la detección de riesgos y profundizar los vínculos familiares a través del fomento de la parentalidad positiva. Uno de los ejes de trabajo es la comunidad.

-*Programa TREBATU*, llevado a cabo por Cooperativa Agintzari en la Diputación Foral de Gipuzkoa, que trabaja como puente entre las niñas, niños y adolescentes y sus familias en caso de que exista conflicto, con el objetivo de reunificarlas mediante una atención especializada y multidisciplinar, en donde se identifique e intervenga en los factores de riesgo, se establezca un pronóstico de recuperabilidad, se mejore en las habilidades parentales y en los vínculos familiares y se brinde un acompañamiento y seguimiento de la medida para alcanzar los resultados.

- *NORBERA* de la fundación IZAN, también en Euskadi. Su objetivo es el apoyo a adolescentes en situación de riesgo o desprotección, de la Fundación IZAN, fundado en el año 1997, que tiene por objetivo favorecer la plena integración social en las edades comprendidas entre 13 y 17 años mediante el trabajo con adolescentes y familias para el establecimiento de vínculos terapéuticos sólidos.

- *SAFECARE*, resultado de la colaboración entre la Universidad del País Vasco y el Ayuntamiento de Donostia, se encuentra dirigido a familias con hijas e hijos de 0 a 5 años de edad que se encuentren en riesgo de negligencia y que acepten voluntariamente participar de la terapia. El objetivo del programa es que, a través de tres módulos de trabajo, las familias adquieran habilidades de crianza para fortalecer sus vínculos y prevenir o frenar los episodios de violencia o negligencia.

- *Hobetzen*, llevado a cabo por el Servicio de Mujer e Intervención Familiar de la Diputación Foral de Biskaia desde 2009, que tiene por objetivo intervenir en las familias donde se produzca violencia filio—parental, tanto a nivel físico, psicológico y económico, por parte de hijas e hijos de 10 a 21 años de edad. Aborda las causas que producen la violencia, desde una intervención multidisciplinar desde la psicología y la educación social para transformar el modelo relacional.

Fuera de España son ejemplos:

- *Community Mothers* de Irlanda, llevado a cabo por Katharine Howard Foundation, con el objetivo de proveer de servicios sociales y esenciales a las mujeres gestantes en riesgo o familias en situación de vulnerabilidad con hijas e hijos entre 0 y 5 años para favorecer la crianza y promover las capacidades parentales.

-Programa de vivienda de *Home-Start*, que trabaja con familias en situación de especial vulnerabilidad al menos una hija o hijo en edad preescolar, de entre 0 y 5 años de edad y se basa en visitas de otras familias de la comunidad.

- *Small Group Dinosaur Child Program (Treatment)*, de la organización The Incredible Years, desarrollado en Irlanda, Noruega, Estados Unidos y Reino Unido. Es un programa de intervención temprana, impartido por consejeros, terapeutas o maestras de educación especial a niñas y niños de entre 4 y 8 años de edad que por diversas causas ofrecen retos conductuales. Se imparte en sesiones semanales de 2 horas cada una, durante 18 a 22 semanas, a un grupo de máximo 6 niñas y niños y sesiones grupales con madres y padres.

- *Triple P - Positive Parenting Program*, dirigido a madres, padres y niñas y niños hasta los 12 años. Se desarrolla en más de 25 países en el mundo, entre los que se encuentran Bélgica, Alemania, Países Bajos y Suiza, donde brinda un sistema de intervención familiar dividido en cinco niveles, de acuerdo a la situación en la que se encuentran las niñas y niños y sus madres o padres; y cada nivel presenta un modo de intervención

distinto. Combina de forma flexible sesiones individuales y grupales en un número de entre 8 y 10.

Entre los aspectos que no funcionan dentro de estas alternativas podemos destacar que en la mayoría de los casos se han estructurado teniendo más en cuenta las necesidades de las familias, que las propias necesidades del niño o la niña. Como resultado de ello, se puede apreciar que existe poca presencia de alternativas preventivas dirigidas a niñas y niños que plantean retos conductuales, en comparación con las alternativas destinadas a niñas y niños víctimas de violencia o en riesgo de estarlo.

## 2.- Desinstitucionalizar el sistema de protección

En los procesos de desinstitucionalización de la infancia, una máxima a alcanzar es que las niñas y los niños no sean separados de sus madres o padres; por lo que el trabajo preventivo es de suma importancia, tanto para prevenir que se dé una situación de riesgo como para prevenir que esa situación de riesgo identificada llegue a escalar en perjuicio de la niña y el niño o su familia. Sin embargo, existen situaciones en las cuales la separación de la familia es necesaria, de acuerdo al interés superior, como puede ser, por ejemplo, cuando se dan situaciones de maltrato o descuido, entre otras. Es en estos casos donde se abre un nuevo ámbito de actuación, el ámbito de protección, que tiene por objetivo que los Estados garanticen y resguarden, a través de determinadas medidas, los derechos de las niñas, niños y adolescentes mientras se encuentran bajo una medida de acogimiento. Cuando se habla de la desinstitucionalización del sistema de protección, se alude a la necesidad de dejar de lado la cultura institucional en el apoyo, cuidado y acogimiento de la infancia y adolescencia. Es importante tener en cuenta que la cultura institucional existe también en los entornos familiares, por lo que el proceso de desinstitucionalización debe prestar especial atención a las respuestas familiares para evitar que se sustituya la institucionalización en centros por la institucionalización en familias.

Apuntada esta precaución, y en la medida en que las recomendaciones internacionales destacan el derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir dentro de una familia, por el momento, los procesos de desinstitucionalización se proyectan hacia la infancia y adolescencia en acogimiento residencial con el objetivo de que vivan en familias, y hacia la reorganización de los centros de acogimiento residencial para permitir que en ellos exista un ambiente familiar propicio para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes.

### A) Alternativas dirigidas a desinstitucionalizar a las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en instituciones

El proceso de desinstitucionalización de la infancia, tal como se ha señalado previamente, tiene como principal objetivo que las niñas, niños y adolescentes vivan dentro de sus familias y, de no ser posible, que vivan en un ambiente familiar, privilegiando, por tanto, las medidas de acogimiento familiar sobre las de acogimiento residencial. Lo anterior, sin dejar de lado la continuidad del trabajo con las familias de origen para propiciar la reintegración familiar.

Dentro del ámbito de la protección se han identificado cuatro tipos de medidas que favorecen específicamente la desinstitucionalización de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en instituciones: parentalidad positiva, capacidades sociales para la infancia, captación de familias acogedoras y apertura a familias colaboradoras.

### Parentalidad positiva

Las alternativas dirigidas a favorecer la parentalidad positiva son las que permiten abrir paso a que las familias, tanto si son familias de origen, extensas o ajenas, puedan adoptar herramientas necesarias para desarrollar, fortalecer o reparar los vínculos familiares lo que permitirá, además, brindar una mejor relación y acogida a las niñas, niños y adolescentes. Este grupo de alternativas pueden tener objetivos y desarrollos diversos, de acuerdo a la identificación previa de las necesidades de las propias niñas, niños, adolescentes y sus familias. Es importante, teniendo en cuenta lo anterior, que se estructuren teniendo en cuenta la participación tanto de las niñas, niños y adolescentes como de las propias familias, y se brinden desde un enfoque interdisciplinario, individualizado, flexibles en el tiempo y a largo plazo.

Si bien este tipo de medidas puede trabajarse también en el ámbito de la prevención y en el ámbito de la reintegración. La importancia de que se planteen dentro del ámbito de la protección radica en garantizar que las niñas, niños y adolescentes que se encuentren bajo una medida de acogimiento, puedan desarrollar mejores relaciones interpersonales tanto con sus cuidadores como con sus propias familias; de tal manera que les permita mantener y fortalecer el vínculo con sus madres o padres, de ser posible, a la vez de que puedan estar en un ambiente familiar que garantice sus derechos.

En España, cabe mencionar el programa de la Obra Social La Caixa *Aprender juntos, crecer en familia*<sup>245</sup>, que brinda formación para familias, tanto para los padres y madres como para niñas, niños y adolescentes acogidos, sean estas familias de acogida o no, con el objetivo principal de promocionar el *desarrollo y la convivencia familiar en la transición de los 6 a 12 años mediante el fomento de las relaciones positivas entre padres e hijos de acuerdo con el ejercicio de una parentalidad positiva*.

Dentro de las Comunidades Autónomas se han identificado, también, tres alternativas dirigidas a la parentalidad positiva. En Canarias tenemos el programa *Educación en Positivo*<sup>246</sup>, que es un programa de intervención de apoyo psicoeducativo para promover una convivencia pacífica y positiva en las familias.

El Ayuntamiento de Santander, en la Comunidad de Cantabria, ha colaborado con el Centro de Asistencia a Víctimas de Agresiones Sexuales, para elaborar el *Decálogo del Buen Trato a la Infancia. Diez buenas prácticas en la educación familiar*<sup>247</sup>, que es una guía de acceso libre que presenta, desde un lenguaje sencillo, diez recomendaciones dirigidas a las madres y padres para que puedan reflexionar sobre su papel en la vida de

<sup>245</sup> OBRA SOCIAL “LA CAIXA”, Aprender juntos, crecer en familia. Características del programa, Barcelona, 2014, disponible en [https://fundacionlacaixa.org/documents/10280/198839/5.caracteriticas\\_del\\_programa\\_es.pdf/75aadf0e-174a-4c4c-a525-00122dc44b](https://fundacionlacaixa.org/documents/10280/198839/5.caracteriticas_del_programa_es.pdf/75aadf0e-174a-4c4c-a525-00122dc44b) (última consulta 28 de febrero de 2023).

<sup>246</sup> Educar en positivo, <http://educarenpositivo.es/index.php?lang=es>, 07 de marzo de 2023.

<sup>247</sup> Decálogo del buen trato a la infancia. Diez buenas prácticas en la educación familiar (CAVAS Cantabria). <https://bienestaryproteccioninfantil.es/decalogo-del-buen-trato-a-la-infancia-diez-buenas-practicas-en-la-educacion-familiar-cavas-cantabria/> (última consulta el 30 de julio de 2023).

sus hijas e hijos, y que, además, les pueda ayudar a ejercer ese rol desde la promoción del buen trato.

Desde el Gobierno de Castilla-La Mancha han puesto a disposición de la población en general, el *programa de Aulas de Familia*, talleres de diferentes temáticas para la orientación y asesoramiento a padres y madres en la crianza y atención de hijos e hijas en las distintas etapas de su desarrollo<sup>248</sup>.

A nivel internacional también se han identificado dos alternativas dirigidas al fortalecimiento de la parentalidad positiva. En Irlanda se ha identificado *Lifefirst Growing Child Programme*<sup>249</sup>, llevado a cabo por la LifeStart Foundation, que brinda formación a madres y padres a través del envío de una guía de forma mensual con información sobre el desarrollo de las niñas y niños hasta los 5 años de edad y sobre métodos de crianza que corresponden a sus necesidades. El programa cuenta, además, con la figura del "visitador familiar", para brindar apoyo a las madres y padres de manera individual dentro del propio hogar, a partir de la realización de actividades y la profundización en los aspectos que se crean convenientes dentro de las familias, para apoyarles a crear un mejor ambiente para sus hijas e hijos.

Estas alternativas se constituyen como un espacio de soporte psicoeducativo dirigido a las familias, de origen o acogida, para apoyarlas en la educación y cuidado de las niñas, niños y adolescentes. Entre los aspectos que no funcionan podemos señalar que, en los casos de las herramientas online, si bien permiten que se lleve las sesiones de manera autónoma, dando la ventaja a las madres, padres y cuidadores de conciliar su día a día; sin embargo, este tipo de modalidad también presenta una brecha digital tanto en el acceso a la herramienta como en la capacidad de uso de la misma por parte de las familias. Además, es importante resaltar la importancia de establecer reuniones o talleres grupales de parentalidad positiva, ya que permiten generar e impulsar una red de apoyo más extendida entre las madres, padres, personas cuidadoras y niñas y niños participantes.

Otro de los aspectos que no funcionan dentro de estas alternativas es la corta duración de los programas, lo que dificulta no solo conseguir mejores resultados, sino, sobre todo, que no permite establecer un sistema de seguimiento de las familias participantes una vez se ha terminado el proyecto formativo. Finalmente, se desprende de lo recabado que las alternativas se encuentran dirigidas a trabajar con las familias, sin la participación, en la mayoría, de las propias niñas y niños; mostrando una inclinación más asistencialista que garantista de derechos, en donde se considere a la infancia como sujeto de derecho participante dentro de la familia.

### Capacidades sociales para la infancia

En la misma línea de desarrollar medidas para favorecer la parentalidad positiva de las madres, padres y cuidadores; dentro de los procesos de desinstitucionalización de la infancia, se plantea el foco en fomentar medidas que favorezcan el desarrollo de las capacidades de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran bajo una medida de acogimiento, con el objetivo de darles mayores herramientas para superar el proceso por el que se encuentran pasando y les permitan desarrollar vínculos con su entorno. Para lo cual, las alternativas que se planteen dentro de esta medida, deben brindarse desde un

<sup>248</sup> Infancia y familias, <https://infanciayfamilias.castillalamancha.es/crianza-convivencia-familiar/aulas-de-familia>, 08 de marzo de 2023.

<sup>249</sup> The Growing Child Programme, <https://www.lifefirstfoundation.org/programmes-services/the-growing-child> (última consulta el 30 de julio de 2023).

trato individualizado, en donde las niñas, niños y adolescentes puedan participar en la autodeterminación y el desarrollo de su propia personalidad; a la vez de fortalecer los vínculos con su comunidad, para que puedan integrarse y participar en las mismas.

Un ejemplo de alternativa que trabaja las capacidades sociales para la infancia es el *proyecto de Tutores/as de Apoyo*<sup>250</sup> de la Comunidad Autónoma de Canarias, que tiene por objetivo fomentar la creación de redes de apoyo e impulsar el desarrollo integral: personal, emocional y social de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en un centro de acogida, a través del acompañamiento de personas que pasaron por el sistema de acogimiento residencial o son estudiantes universitarios de carreras afines a la psicología, trabajo o educación social.

En el Principado de Asturias se ha podido identificar el *Proyecto de elaboración de historias de vida en los centros residenciales* como un ejemplo de alternativa que fomenta las capacidades sociales para las niñas, niños y adolescentes. Esta actividad nace de la necesidad de que el niño o la niña residente se haga consciente de todo lo ocurrido en su recorrido vital hasta el momento presente, con el objetivo de recordar el pasado para poder construir un presente con la plena convicción de quiénes son y qué es lo que buscan<sup>251</sup>. Por su parte, el *Programa de educación afectivo sexual en los centros de acogimiento residencial*, se dirige a ofrecer a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo una medida de acogimiento, una formación integral en la materia, para procurar un correcto desarrollo de su sexualidad. Para realizar este programa, se cuenta con la intervención de los educadores del centro, así como recursos externos, como asociaciones e incluso las propias familias<sup>252</sup>.

En la Comunidad de Castilla-La Mancha, se ha identificado el *Programa de prevención de la violencia de género “gritando al mundo”*, realizada por la Fundación Juan Soñador, que se crea con la intención de ofrecer campañas de sensibilización sobre la violencia de género y la igualdad, tanto a niños y niñas dentro y fuera de los centros residenciales. Para llevar a cabo esta labor, la formación se apoya en un manual dividido en seis unidades temáticas transversales y su discusión en talleres, además de la realización de otras actividades como representaciones teatrales, cinefóruns o jornadas de concienciación<sup>253</sup>.

### Captación de familias acogedoras

Una tercera medida que debe ser considerada por los Estados para desinstitucionalizar a la infancia que vive en instituciones es fomentar alternativas de captación de familias acogedoras. Esta medida tiene un doble objetivo: por un lado, se atiende a las niñas, niños y adolescentes desde un enfoque centrado en la persona, que les

<sup>250</sup> INSTITUTO INSULAR DE ATENCIÓN SOCIAL Y SOCIO SANITARIA, Unidad Orgánica de Infancia y Adolescencia (UOIF), disponible en <https://www.ias.es/impresos-y-solicitudes/servicios-y-prestaciones/send/259-servicios-y-prestaciones/3277-tramites-gestiones-uif> (última consulta 07 de marzo de 2023).

<sup>251</sup> EZAMA GARCÍA-CIAÑO, E. *Guía para la elaboración de la historia de vida*, 2014, disponible en [https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos\\_ficha.aspx?id=4750](https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=4750) (última consulta 17 de marzo de 2023).

<sup>252</sup> GARCÍA RUIZ, Mercedes y SUÁREZ ÁLVAREZ, Oscar, *Programa de Educación Sexual para los Centros de Menores de Asturias*, 2007, disponible en <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=5209&tipo=documento> (última consulta 22 de marzo de 2023).

<sup>253</sup> FUNDACIÓN JUAN SOÑADOR, <https://fundacionjuans.org/horizonte-valladolid/gritando-al-mundo/> (última consulta 7 de marzo de 2023).

permita incluirse en la sociedad, recibir un acompañamiento individualizado y mantener una proximidad con su familia de origen; y por el otro, que las familias acogedoras participen en el trabajo comunitario, formen parte del sistema de protección social en favor de la infancia en situación de mayor vulnerabilidad y fortalezcan la inclusión de las niñas, niños y adolescentes en la comunidad. Las alternativas que mejor funcionan para la captación de las familias de acogida son las que trabajan en tres fases: Información, Capacitación y Evaluación.

En España tenemos como una alternativa de información, por ejemplo, el *Portal Multicanal Ser AcogedorA*, de Cruz Roja Española, que sirve como un canal de información al público general sobre el proceso de acogimiento familiar<sup>254</sup>. También encontramos en la Comunidad de Andalucía el *portal Solo quiero un hogar*, campaña puesta en marcha por la Junta de Andalucía en colaboración con entidades de Servicios de Apoyo al Acogimiento Familiar (SAAF) en las provincias de Jaén, Málaga, Granada y Huelva, extendiendo sus actuaciones desde sus sedes a todas las provincias de la comunidad autónoma<sup>255</sup>.

En la Comunidad de Castilla y León encontramos la campaña “¿Me acoges?”, realizada en el año 2020 por la Junta de Castilla y León, en colaboración con Cruz Roja. Es una estrategia de sensibilización con el objetivo de hacerle llegar información sobre el acogimiento familiar al público general y a entidades interesadas<sup>256</sup>. Y en la provincia de Gipuzkoa la campaña *Invisibles/Ikusgaitzak*<sup>257</sup>, que busca sensibilizar a la población guipuzcoana sobre el acogimiento familiar especializado, mostrando la necesidad de que haya familias acogedoras, mostrando, a través de imágenes, audios y vídeos, los relatos de las propias familias y niñas y niños que participan del programa.

Un ejemplo de este tipo de alternativas dirigidas a la capacitación de posibles familias acogedoras es el *Proyecto Familias Guías*<sup>258</sup>, de la Comunidad de Castilla-La Mancha, que se encuentra coordinado por la Asociación de Familias de Acogida de España, que tiene por objetivo que familias que cuentan con experiencia en el acogimiento apoyen, guíen y acompañen a otras familias que quieran informarse y asesorarse sobre el día a día del acogimiento. Otro ejemplo es el proyecto de *Capacitación para Familias Acogedoras*<sup>259</sup> de la Fondazione L’Albero della Vita, que actúa en las provincias de Milán, Bérgamo y Brescia de Italia; tiene por objetivo apoyar y orientar a las posibles familias acogedoras, a través de la realización de cursos de capacitación periódicos trianuales, sobre los conocimientos mínimos que requieren conocer sobre el acogimiento familiar, especialmente en las áreas sociales, jurídicas y psicológicas.

La última fase que se debe seguir dentro de las medidas de captación de las posibles familias acogedoras es la evaluación. Un ejemplo es la campaña *Pflegekinder de*

<sup>254</sup> FUNDACIÓN EGUÍA-CEREAGA FUNDAZIOA, *Estrategias de sensibilización y captación para el fomento del acogimiento familiar: revisión autonómica e internacional*, 2021, disponible en [https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos\\_ficha.aspx?id=7386](https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=7386) (última consulta 1 de marzo de 2023).

<sup>255</sup> FUNDACIÓN EGUÍA-CEREAGA FUNDAZIOA, *Estrategias de sensibilización y captación para el fomento del acogimiento familiar: revisión autonómica e internacional*, cit., p. 43.

<sup>256</sup> FUNDACIÓN EGUÍA-CEREAGA FUNDAZIOA, *Estrategias de sensibilización y captación para el fomento del acogimiento familiar: revisión autonómica e internacional*, cit., p. 47.

<sup>257</sup> Invisibles' - Campaña familias de acogida, <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/multimedia/-/ikusgaitzak-harrera-familiak-kanpai-1> (última consulta el 30 de julio de 2023).

<sup>258</sup> FADES online, <http://www.fadesonline.org/proyecto-familias-gua>, 08 de marzo de 2023.

<sup>259</sup> Familia de acogida – Fondazione L’Albero Della Vita, <https://www.alberodellavita.org/es/familia-de-acogida/> (última consulta el 30 de julio de 2023).

*Berlin*<sup>260</sup>, que ofrece formación, acompañamiento en el proceso administrativo y la oportunidad de crear una red de contactos entre familias acogedoras.

Otro ejemplo, lo encontramos en el Municipio de Macerata, Italia, con el proyecto *Famiglie a Colori*<sup>261</sup>, que inició en junio del 2016 con el fin de promocionar el acogimiento familiar para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, como respuesta al fuerte flujo de llegada de menores de edad extranjeros al territorio italiano. El objetivo del programa es velar porque se satisfagan las necesidades de cuidado y emocionales de las niñas, niños y adolescentes, se promueva la cultura de la hospitalidad en la zona de Macerata y se prevengan y reduzcan las exclusiones y discriminaciones hacia este grupo poblacional.

Entre los aspectos que dificultan llevar a cabo la captación efectiva de familias acogedoras, se destaca la diversidad de actores que intervienen en cada una de las fases señaladas; provocando que, en el transcurso de una fase a otra, las familias de acogida interesadas puedan ir disminuyendo, no tanto por la falta de información o el interés, sino por el cambio de interlocutor a cargo del acompañamiento, lo que implica una menor cercanía y confianza en el proceso. En esta misma línea, otro de los aspectos a resaltar, es que, a parte de la campaña *Pflegekinder* de Berlín, las otras alternativas que se consideran buenas prácticas por la calidad de la información y formación que brindan, no realizan un énfasis especial en la captación de familias con diversidad cultural, un punto reiteradamente señalado por el Comité de los Derechos del Niño, con lo que se proporcione a las niñas, niños y adolescentes la posibilidad de vivir con una familia que comparta su lengua, cultura y/o costumbres, garantizando, con ello, su derecho a la identidad y al desarrollo de su propia personalidad.

#### **Apertura a familias colaboradoras**

Uno de los enfoques que se siguen en los procesos de desinstitucionalización de la infancia es la elaboración de planes o programas de transición éticos que permitan la adaptación de las niñas y los niños a su nuevo entorno o situación. La salida de su núcleo familiar a una familia que no conocen, puede llevar a la generación de una afectación en el desarrollo de la infancia, por lo que es importante que se establezcan programas que faciliten y favorezcan la transición voluntaria de las niñas y niños de un entorno familiar a otro entorno familiar. La medida de apertura a familias colaboradoras, permite, por un lado, que las niñas, niños y adolescente puedan recibir un trato individualizado dentro de una familia colaboradora, tengan la opción de decidir el tiempo por el cual quieren mantenerse dentro de la misma, puedan participar e integrarse activamente en su comunidad y se amplíen sus redes de apoyo comunitarias. Y, por el otro, que las familias colaboradoras, conozcan y se acerquen a lo que implica ser una familia de acogida, asuman un acogimiento flexible y temporal (vacaciones, curso escolar, etc.), y que puedan generar vínculos con las niñas, niños y adolescentes.

Este acogimiento por tiempos limitados fomenta el acercamiento de las niñas, niños y adolescentes a una familia colaboradora, que luego puede convertirse en una familia de acogida o adoptante. Durante el mismo, las familias colaboradoras tienen la responsabilidad de garantizar el bienestar material, físico y emocional de las niñas, niños

---

<sup>260</sup> *Pflegekinder* Berlin, <https://www.pflegekinder-berlin.de/englisch/>, (última consulta el 30 de julio de 2023).

<sup>261</sup> *Famiglie a Colori*. <https://www.comune.macerata.it/servizi/scuola-e-nidi/famiglie-a-colori/#1575874308378-f31e8e28-ba73> (última consulta el 30 de julio de 2023).

y adolescentes, continuar con su proceso de rehabilitación y adaptación familiar y brindarles un espacio seguro y de cuidado en donde se puedan desarrollar y expresar libremente sus opiniones.

La medida de familias colaboradoras puede darse de diversas maneras: Por un lado, *acogimientos por periodos no lectivos*, como lo realiza la Junta de Andalucía en colaboración con otras entidades como la ONG Crecer con Futuro. Esta intervención está diseñada para familias o personas que quieran compartir momentos puntuales con niños y niñas mayores de 7 años que estén en centros residenciales. Es decir, son familias que se ofrecen para que los niños y niñas pasen tiempo con ellas fuera del centro, típicamente durante periodos no lectivos<sup>262</sup>. Los objetivos de esta medida se articulan en torno a la accesibilidad de recursos por parte de los niños, niñas y adolescentes y a la ampliación de redes de apoyo de cara a la reunificación social<sup>263</sup>. Esta intervención busca precisamente desarrollar un trabajo en red con la niña o el niño, en tanto que se persigue que este pueda conocer la realidad de su entorno una vez haya salido del centro residencial.

Este tipo de acogimientos en periodos no lectivos los podemos encontrar, también, en la Comunidad de Madrid con su programa *Vacaciones en Familia*, llevado a cabo desde el año 2008 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad<sup>264</sup>. En la Comunidad Autónoma de Canarias, que a través de su programa de *Familias Colaboradoras*<sup>265</sup> proporciona a las niñas, niños y adolescentes que se encuentran bajo la medida de acogimiento residencial la posibilidad de pasar los fines de semana y/o periodos vacacionales con una familia colaboradora, con o sin pernocta. Y, en la Comunidad Foral de Navarra, con el proyecto *Familias de referencia*, que fue una parte importante de la campaña *navarra, corazón grande*, elaborada por el Gobierno Foral durante el año 2021, a pesar de que este proyecto se viene llevando a cabo desde el año 2018. El proyecto identificado va dirigido a los niños y las niñas que viven en los centros residenciales. La práctica consiste en el ofrecimiento de una familia *de referencia* con la que pasar períodos cortos de tiempo, con la intención de, si se dan las condiciones, se termine por consumir el acogimiento familiar<sup>266</sup>. Estas medidas son especializadas en tanto que se realiza observando el contexto individual del niño o niña candidata, y se realiza un seguimiento activo con el objetivo de proceder, o no, a la adopción por parte de la familia de referencia. Por todo ello, esta práctica se estructura como una buena alternativa para la transición del acogimiento residencial al familiar.

<sup>262</sup> JUNTA DE ANDALUCÍA, <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/inclusion-social-juventud-familias-e-igualdad/areas/infancia-familias/familias-colaboradoras.html#toc--qu-es-ser-familia-o-persona-colaboradora> (última consulta 6 de marzo de 2023).

<sup>263</sup> CRECER CON FUTURO, <https://crecerconfuturo.org/familias-colaboradoras/> (última consulta 6 de marzo de 2023).

<sup>264</sup> Sede Electrónica Comunidad de Madrid, <https://sede.comunidad.madrid/prestacion-social/acogimiento-familiar-periodo-estival>, 10 de marzo de 2023.

<sup>265</sup> INSTITUTO INSULAR DE ATENCIÓN SOCIAL Y SOCIO SANITARIA, Unidad Orgánica de Infancia y Adolescencia (UOIF), disponible en <https://www.iass.es/impresos-y-solicitudes/servicios-y-prestaciones/send/259-servicios-y-prestaciones/3277-tramites-gestiones-uif> (última consulta 07 de marzo de 2023).

<sup>266</sup> NAVARRA MÁS VOLUNTARIA, <https://navarramasvoluntaria.navarra.es/es/noticias/el-gobierno-lanza-la-campana-navarra-corazon-grande-con-el-objetivo-de-lograr-en-2022-el-acogimiento-familiar-o-de-referencia-para-80-menores-y-jovenes> (última revisión, 15 de marzo de 2023).

Por otro lado, tenemos los acogimientos por periodos más extensos con pernocta, como la alternativa impulsada en la Comunidad de Madrid, o sin pernocta, como la alternativa impulsada por la fundación Baketik en la Diputación Foral de Gipuzkoa.

El programa *Un Curso en Familia*<sup>267</sup>, llevado a cabo por la Asociación Estatal de Acogimiento Familiar (ASEAF), en colaboración con las entidades ADAMCAM, Familias para la Acogida y Fundación Soñar Despierto, y en coordinación con la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid nace en el año 2020 con el objetivo de fomentar el acogimiento familiar temporal de niñas, niños y adolescentes entre 6 y 17 años que viven en acogimiento residencial.

El *proyecto Izeba*<sup>268</sup>, desarrollado mediante un convenio suscrito por el Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa y la Fundación Baketik<sup>269</sup>, consiste en la creación de la figura de tías o tíos acogedores de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran bajo una medida de acogimiento residencial en la Diputación Foral de Gipuzkoa. Cuenta con una red de familias voluntarias que aceptan asumir el papel de tías o tíos acogedores o familias de apoyo, de modo tal que, cada niña, niño o adolescente pueda contar con el apoyo tanto de las personas del centro donde vive, como de una familia de referencia, para aportar en su desarrollo e integración social.

Y finalmente, los acogimientos por circunstancias excepcionales sin desvinculación con su familia de origen, como lo desarrolla el Ayuntamiento de Victoria-Gasteiz, con su *Programa Orain: cuidado familiar temporal para infancia y adolescencia*<sup>270</sup>; donde familias voluntarias cuidan puntualmente de niñas, niños y adolescentes cuando sus madres o padres no pueden hacerlo o no tienen a nadie de confianza con quien dejarles, por carecer de apoyo familiar o social suficiente, sin que se hayan detectado indicadores de desprotección, o por situaciones circunstanciales como temas de salud, formación laboral, cuestiones administrativas, viajes al país de origen, u otras situación no puede ser abordada por otros servicios y recursos ya existentes.

O, el programa *Acogimiento Familiar Homocultural*<sup>271</sup> (Affida familiare omoculturale) de la Comuna de Verona, Italia, llevado a cabo por Servicios Sociales de la Comuna de Verona (Centro per l'Affido e la Solidarietà Familiare), que consiste en que una familia migrante, residente en Italia, pueda acoger a las niñas, niños y adolescentes de otra familia de la misma cultura durante unas horas al día

Las medidas de familias colaboradoras, que se enmarca dentro del ámbito de protección, si bien brindan un espacio familiar a las niñas, niños y adolescentes que viven en una residencia, por lo que se la considera como una buena práctica, sus modalidades dificultan el mantenimiento del vínculo entre las niñas, niños y adolescentes y las familias

<sup>267</sup> CONSEJERÍA FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL, *Programa de Impulso al Acogimiento Familiar Un Curso en Familia*, disponible en <file:///C:/Users/User/Downloads/Programa%20Un%20curso%20en%20familia.pdf> (última consulta 13 de marzo de 2023).

<sup>268</sup> IZEBAPROIEKTUA, *Información, recursos y pautas para el desempeño de la función de tíos/as acogedores/as*, 2016, disponible en: <https://baketik.org/web/data/documentos/PI dossier2016CAS.pdf>

<sup>269</sup> BAKETIK. <https://baketik.org/web/que-te-ofrece.php?idioma=es> (última consulta el 30 de julio de 2023).

<sup>270</sup> Programa Orain: cuidado familiar temporal para Infancia y Adolescencia. [https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=2dc965e\\_11d470e8efc\\_7fcf](https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=2dc965e_11d470e8efc_7fcf) (última consulta el 30 de julio de 2023).

<sup>271</sup> Affido familiare omoculturale (tra famiglie della stessa cultura). [https://www.comune.verona.it/nqcontent.cfm?a\\_id=46329](https://www.comune.verona.it/nqcontent.cfm?a_id=46329) (última consulta el 30 de julio de 2023).

colaboradoras, especialmente en los acogimientos por periodos cortos o circunstancias especiales; lo que podría provocarles, además, una afectación emocional por tener que estar residiendo en dos espacios marcadamente diferentes. Por lo que, para que estas medidas funcionen, deben darse solo como un proceso de tránsito, en situaciones especiales donde las niñas, niños y adolescentes estén en proceso de retomar los vínculos con sus familias o pasen a un acogimiento familiar permanente.

Si bien se han observado estas prácticas como útiles, en tanto que permite a las familias colaboradoras cuidar a una persona menor de edad que se encuentra en un centro residencial, su alcance es limitado a un porcentaje muy reducido de niños, niñas y adolescentes que viven en centros.

Finalmente, estas medidas al no ser acogimientos familiares propiamente dichos, no cuentan con medidas de seguimiento o evaluación rigurosa o periódica; ni tampoco se garantizan los vínculos en el programa luego de cumplido los 18 años, a excepción de cada familia en particular que voluntariamente desee seguir apoyando a él o la ahora mayor de edad.

## **B) Alternativas dirigidas a desinstitucionalizar las instituciones donde se acogen a las niñas, niños y adolescentes**

Dentro del ámbito de la protección se han identificado tres tipos de medidas que favorecen específicamente a la desinstitucionalización de las instituciones donde se acoge a niñas, niños y adolescentes:

### **Acogimientos residenciales transitorios**

Durante el proceso de protección, existen casos donde las niñas, niños y adolescentes pueden verse afectados emocionalmente por el cambio de situación familiar que van experimentando. Para aligerar ese impacto de tener que salir de su familia de origen para ingresar en una familia acogedora, es que se establecen las medidas de acogimientos residenciales transitorios. El objetivo de esta medida es dar una respuesta adecuada a las necesidades de las niñas, niños y adolescentes, de tal manera que exista una continuidad en el proceso de atención, pero desde una integración gradual que permita la adaptación a su nuevo entorno o situación. Para lo cual, es importante que, durante este periodo, las niñas, niños y adolescentes residan en centros que favorezcan en su desarrollo personal, sean próximos a la residencia de su familia de origen y reciban apoyos terapéuticos y un trato individualizado que favorezca en su proceso.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía podemos encontrar un ejemplo de alternativa existente, el *centro Luis Toribio de Velasco*, localizado en Sevilla y gestionado por la fundación Márgenes y Vínculos, que es un centro de acogida inmediata que ofrece un primer hogar a niños, niñas y adolescentes de 0 a 12 años que se ven inmersos por primera vez en la red de acogimiento<sup>272</sup>. Este centro busca ofrecerles un primer contacto con su nueva realidad, con el objetivo de garantizar su bienestar físico y psicológico a través de un programa educativo basado en el afecto y la cercanía de los niños y niñas con el personal del centro. Asimismo, se ofrece trabajo con las familias para garantizar el

---

<sup>272</sup> FUNDACIÓN MÁRGENES Y VÍNCULOS, *Memoria 2020 de la Fundación Márgenes y Vínculos*, 2021, disponible en <https://fmyv.es/wp-content/uploads/2021/08/memoria-2020-web.pdf> (última consulta 7 de marzo de 2023).

bienestar de niños y niñas en situación de violencia y riesgo<sup>273</sup>. La atención que se brinda, por tanto, es especializada e individualizada y ofrece a las niñas, niños y adolescentes un primer contacto con una nueva realidad de la manera más tranquila posible.

Otro ejemplo lo podemos apreciar en Cataluña, con el proyecto *Casas de Infancia* (*cases d'infants*), gestionadas por la Fundació Acció Social Infància (FASI). Las Casas sirven como un servicio residencial provisional para niños y niñas que requieren una separación provisional de su familia biológica al encontrarse en situación de riesgo o desamparo<sup>274</sup>. En estas residencias se encuentran principalmente dos tipos de perfiles atendidos: o bien niños y niñas que, efectivamente, cuentan con una declaración de desamparo, o bien, que se encuentran en una situación donde la separación familiar es parcial. En cualquier caso, las casas de infancia ejecutan una intervención no solo destinada a la infancia, sino también a la familia, diseñada alrededor del trabajo en el fortalecimiento de vínculos, con lo cual, se evidencia una fuerte voluntad de promover la capacitación de las familias a través de una terapia diseñada específicamente para cada caso. Igualmente, se advierte un seguimiento especializado en cada caso, fruto de su metodología individualizada, ya que el número máximo de niñas, niños y adolescentes atendidos por cada casa no pueden superar los 6.

Finalmente, encontramos, también, un modelo de alternativa de este enfoque en la Provincia de Bizkaia, llamado *Casas Conectadas en Red*<sup>275</sup>, llevado a cabo por organización Agintzari: Cooperativa de Iniciativa Social, desde el año 2014<sup>276</sup>. Según información brindada por la misma organización, un 5% de los casos de adopción pasan por situaciones de ruptura o algún riesgo de ruptura; siendo mayor el caso de rupturas en adopciones nacionales que internacionales. El programa tiene por objetivo, por un lado, el proporcionar un hogar provisional a las niñas, niños y adolescentes que viven con familias adoptivas en donde no se está manteniendo una buena relación, con el fin de que puedan comprender lo que les está sucediendo y se puedan cubrir sus necesidades básicas, tanto físicas como psicológicas; a la vez que, por el otro, se mantenga el contacto con la familia adoptante en búsqueda de restablecer los vínculos familiares. De esta manera se garantizan los derechos de las niñas, niños y adolescentes de manera inmediata para que no se enfrenten a un alto riesgo de exclusión social o adopten conductas de riesgo. El proyecto tiene tres fases de ejecución: 1) Intervención en crisis, toma de conciencia y gestión de la separación; 2) Afrontamiento y reparación del conflicto, confrontación de los episodios dolorosos y gestión y fomento de nuevas conductas; y 3) Planificación de futuro, definición de mecanismos para afrontar los conflictos.

Estas medidas de acogimiento residencial transitorio, para que funcionen efectivamente, debe ir de la mano del trabajo con las familias de origen, para que las niñas, niños y adolescentes puedan retornar a su núcleo familiar, o del trabajo con las

<sup>273</sup> DIARIO DE SEVILLA, *Un hogar de colores*, 2008, disponible en [https://www.diariodesevilla.es/rda/hogar-colores\\_0\\_168583145.html](https://www.diariodesevilla.es/rda/hogar-colores_0_168583145.html) (última revisión 14 de abril de 2023).

<sup>274</sup> FUNDACIÓ ACCIÓ SOCIAL INFANCIA, <https://www.fasi.cat/serveis/cases-dinfants/> (último acceso 9 de marzo de 2023).

<sup>275</sup> GUIJARRO MASERO, B. MUGICA FLORES, J. LLONA RIVAS, A. RODRIGUEZ GONZALEZ, A. *Casas conectadas en red – CCR. Modelo teórico, herramientas útiles y resultados*, 2013, disponible en: [https://www.agintzari.com/gizarteratzen/doc/casas\\_conectadas\\_en\\_red.pdf](https://www.agintzari.com/gizarteratzen/doc/casas_conectadas_en_red.pdf) (última consulta el 30 de julio de 2023).

<sup>276</sup> I Jornadas Casas conectadas en red. Prevenir rupturas del vínculo en la adopción, la red como soporte. [https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/agenda\\_eventos\\_detalle.aspx?id=2378](https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/agenda_eventos_detalle.aspx?id=2378) (última consulta el 30 de julio de 2023).

familias acogedoras, para que se realice una transición adecuada, ética y segura hacia el nuevo espacio de residencia. Todo ello, en el menor tiempo posible.

### Centros residenciales de plazas reducidas

En los procesos de desinstitucionalización de la infancia se privilegia el acogimiento en familias, pero en el caso de que el interés superior aconseje el acogimiento residencial, debe producirse un cambio de modelo hacia entornos que mantengan un enfoque familiar y de cuidado. Ello implica la realización de diversos cambios en la dinámica interna del trabajo con las niñas, niños y adolescentes, para brindarles un trato más individualizado, favoreciendo las relaciones interpersonales y dando respuestas adecuadas a sus necesidades, con rutinas flexibles y libertad de movimiento. Implica también la necesidad de rediseñar los espacios de convivencia, que sean de plazas más reducidas, les brinde mayor privacidad, espacios que puedan hacer propios, eviten las segregaciones y se encuentren cerca de los servicios básicos y de sus familias.

Del mapeo realizado a las diversas alternativas existentes, se ha destacado *el Servicio Insular de Atención Especializada a la Infancia*, de la Comunidad Autónoma de Canarias, llevado a cabo por la Asociación Solidaria Mundo Nuevo, dependiente del Cabildo de Tenerife, que se encuentra vigente desde diciembre de 2012 y brinda servicios de intervención especializada y asesoramiento técnico en materia de infancia y familia a municipios y centros de acogimiento residencial, con el objetivo de realizar actuaciones de promoción del conocimiento de los derechos de la infancia, actuaciones de prevención especializada ante situaciones de riesgo de desprotección y proyectos de intervención especializada con niñas, niños y adolescentes declarados en situación de desamparo con medida de acogimiento residencial y sus familias. El Servicio Insular está compuesto por 43 profesionales del ámbito de la psicología, el trabajo social y la educación social y cuenta con cinco Centros de Edades Verticales, con ocho plazas cada una, que acogen a niñas, niños y adolescentes de entre 4 a 17 años a las que se les ha aplicado una medida de protección<sup>277</sup>.

Asimismo, se han resaltado dos alternativas de centros residenciales para mujeres embarazadas. Por un lado, el *Hogar para Adolescentes Gestantes y/o con Hijos/as a Cargo*<sup>278</sup>, de la Comunidad Autónoma de Canarias, que es un centro de protección especializado, de máximo doce plazas, dirigido a adolescentes que se encuentran embarazadas y/o con hijas/os que no puedan ser atendidas adecuadamente dentro de su núcleo familiar, por circunstancias personales, familiares o de su entorno social, y que cuentan con una medida de protección emitida por la autoridad competente<sup>279</sup>. El objetivo de la medida es ofrecer una asistencia integral a las adolescentes y a sus hijas/os durante el periodo de estancia en el centro, brindando apoyo educativo, psicosocial, habilidades para el cuidado de hijos y potenciando sus posibilidades de integrarse socialmente y afrontar el cuidado de sus hijas/os; garantizando sus derechos a la integridad física, salud,

<sup>277</sup> Más información: <https://www.asmundonuevo.com/index.php/recursos/infancia-y-familia/tenerife>

<sup>278</sup> Regulado por los artículos 9, 10, 11 y 12 del Decreto Supremo 40/2000, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de los centros de atención a menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria (BOC 10 de abril de 2000).

<sup>279</sup> INSTITUTO INSULAR DE ATENCIÓN SOCIAL Y SOCIO SANITARIA, Unidad Orgánica de Infancia y Adolescencia (UOIF), disponible en <https://www.iass.es/impresos-y-solicitudes/servicios-y-prestaciones/send/259-servicios-y-prestaciones/3277-tramites-gestiones-uif> (última consulta 07 de marzo de 2023).

entre otros, mientras llevan a cabo su embarazo o sus primeros años de maternidad hasta que pueda producirse la reintegración familiar, el acogimiento familiar o la emancipación. Y, por el otro, el *Programa Bidatu*<sup>280</sup>, llevado a cabo por el Ayuntamiento de Victoria-Gasteiz, que se encuentra dirigido a madres solas, mayores de edad o emancipadas, que tengan hijas o hijos a cargo, menores de 8 años de edad, que se encuentren en una situación de desprotección moderada. El programa tiene por objetivo promover la intervención socioeducativa tanto a las madres como a las hijas o hijos a cargo, para tratar la situación y causas de desprotección, brindándoles un alojamiento protegido y un espacio de intervención socio-educativa que, además de la acogida, posibilita la recuperación, integración y desarrollo personal de las madres y sus hijas e hijos, así como el apoyo en la mejora del bienestar infantil, el mantenimiento de la unidad familiar, la satisfacción de sus necesidades básicas y la generación de una red de apoyo estable y eficiente para cubrir sus necesidades.

Estas alternativas brindan servicios de garantía de derechos mientras las niñas y niños se encuentran residiendo en los centros, a la vez que desarrollan medidas de soporte familiar para alcanzar, de ser posible, una reunificación familiar, al ser el fin último de los procesos de desinstitucionalización que las niñas y niños vivan dentro de sus familias de origen, y de no ser posible en una familia acogedora, y que de entrar en centro residencial este paso se dé por el menor tiempo posible. Sin embargo, uno de los aspectos que no funcionan dentro de estas medidas es la falta de información sobre el trabajo que se realiza con las familias, los periodos de tiempo en el que las niñas, niños y adolescentes han residido en estos centros, el motivo de su egreso, si se dio por mayoría de edad, reunificación familiar o pasaron a una familia de acogida, y el seguimiento posterior a ese egreso.

### Consejos de participación de la infancia

El derecho a la participación de la infancia en la toma de decisiones dentro de los procesos de desinstitucionalización implica que las niñas, niños y adolescentes tienen el derecho a ser escuchados y que se tome en cuenta su opinión durante todo el proceso. Supone, para las niñas, niños y adolescentes que se encuentran bajo una medida de acogimiento, que tengan la libertad de expresar sus opiniones, generar grupos, participar activamente y de manera voluntaria en la sociedad y posibilidad de asentir libremente si participar o no de las actividades y que se les incluya en la toma de decisiones que les afecten, como el diseño, implementación, gestión y evaluación de políticas, programas y estrategias sobre infancia y en las actividades que son diseñadas para las y los residentes.

Dentro de España existen algunos ejemplos de espacios participativos para las niñas, niños y adolescentes que se encuentran bajo una medida de protección, por ejemplo, el *proyecto Participanda* de Andalucía, que fue puesto en marcha en 2017 por el Servicio de Protección de Menores de Córdoba; se dirige a los niños y niñas mayores de 12 años en centros residenciales, con el objetivo de promover entre ellos una participación activa y dinámica en lo que atañe a su situación<sup>281</sup>. El *Observatorio de la Infancia y Adolescencia* del Principado de Asturias (el Observatorio), ha venido

<sup>280</sup> Programa BIDATU. <https://www.irsearaba.org/que-gestionamos/preservacion-familiar/programa-bidatu/> (última consulta el 30 de julio de 2023).

<sup>281</sup> OBSERVATORIO DE LA INFANCIA DE ANDALUCÍA, <https://www.observatoriodelainfancia.es/participanda/la-voz-de-ls-menores-servicio-de-proteccion-de-menores-de-cordoba/> (última consulta 7 de marzo de 2023).

desarrollando numerosos proyectos para la participación de la infancia en general, abarcando no solo a niños y niñas que ya se encuentran en el sistema de protección, sino a la totalidad de la población menor de 18 años. Este programa se realiza en colaboración con diferentes entidades, como pueden ser UNICEF o la asociación Los Glayus<sup>282</sup>. Con todo, esta alternativa refuerza las herramientas participativas de los niños y niñas y sus vínculos interpersonales. Se observa, igualmente, un especial hincapié en lo que a detección de riesgos se refiere, en tanto que son los propios afectados por situaciones adversas los que alzan la voz.

También se destaca la *Comisión Embajadora* de la Comunidad de Madrid, un órgano de representación compuesto por 15 niñas, niños y adolescentes que viven en las Residencias Infantiles de la Comunidad de Madrid, con el objetivo de que participen en todos los actos que realiza la Comunidad de Madrid relacionados a la infancia, en representación del total de niñas, niños y adolescentes que se encuentran bajo la medida de acogimiento residencial<sup>283</sup>. La finalidad de la Comisión es fomentar y promover la participación de las niñas, niños y adolescentes y constituirse como un cause formal para la expresión de sus opiniones e intereses; para lo cual, las niñas, niños y adolescentes de la Comisión se reúnen previamente con sus compañeras y compañeros de sus centros para trabajar y recoger sus opiniones, ideas, sugerencias y recomendaciones. El *Consell de la Infància i la Adolescència* (el Consell) de la Comunidad de Islas Baleares, un órgano participativo puesto en marcha por el Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales – IMAS con el fin de promover la participación activa de los niños y niñas usuarias de los servicios del IMAS, tanto en modalidades de acogimiento residencial como familiar<sup>284</sup>. Para ello, los niños y niñas interesadas presentan sus candidaturas y sus compañeros votan de manera anual, con el objetivo de elegir dos órganos: un consejo de participación para los niños y niñas de 6 a 12 años, y otro para adolescentes de 13 a 18 años. Con lo cual el programa garantiza la participación de los niños y las niñas en sus respectivos contextos dentro del acogimiento, reforzando así, los derechos de la infancia, en especial el interés superior del niño y el derecho de participación.

Fuera de España encontramos un ejemplo de alternativa para la interposición de denuncias por parte de las niñas, niños y adolescentes, *Child Hearing Room*<sup>285</sup> de Rumanía, llevado a cabo por el Departamento General de Asistencia Social y Protección de la Infancia en las regiones de Cluj-Napoca y Craiova y la Oficina del Fiscal de Bucarest. El programa tiene por objetivo proveer a los niños, niñas y adolescentes inmersos en un proceso un espacio donde puedan expresarse libremente con la seguridad de que sus aportaciones vayan a ser tomadas en serio por los tribunales. Para lo cual, el programa cuenta con una sala con equipo de grabación de audio y video, espejo

<sup>282</sup> FERNÁNDEZ, C., GONZÁLEZ, S., GONZÁLEZ, N., FOMBELLA, I., VICARIO, J., TIRADO, A., ÁLVAREZ, B. y GARCÍA, A., *Avanzando a ritmo de infancia: experiencias de participación infantil en Asturias*, 2016, disponible en [https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos\\_ficha.aspx?id=5005](https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=5005) (última consulta 17 de marzo de 2023).

<sup>283</sup> Comunidad de Madrid, <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/acogimiento-residencial-menores>, 16 de marzo de 2023.

<sup>284</sup> INSTITUTO MALLORQUÍN DE ASUNTOS SOCIALES, <https://www.imasmallorca.net/es/unprograma/1101> (última consulta 16 de marzo de 2023).

<sup>285</sup> UNITED NATIONS, *Submission sdgs state Romania*, 2022, disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/children/cfi/vulnerabilities-children/states/2022-07-26/submission-sdgs-state-Romania.pdf>

unidireccional entre la habitación de la niña y el niño y la persona entrevistadora, por un lado, y por otro lado la habitación del resto del equipo multidisciplinar, instalaciones amigables y mobiliario confortable. Con ello lo que se busca es reducir el impacto negativo, evitando su revictimización y los factores estresantes que puedan llevar asociados al caso, a partir de la entrevista ética dirigida por una persona especialista en el trato con niñas y niños, generalmente de la psicología, que les brinde seguridad, confianza y buen trato.

Es destacable la adopción del derecho de participación de la infancia como eje transversal en cada una de las medidas del proceso de desinstitucionalización, pero se hace de vital importancia que se establezca un mecanismo exclusivo que garantice y refuerce la efectividad del derecho, como es la creación de consejos de participación o mecanismos de denuncia, de tal manera que puedan tener una línea directa de comunicación que les permita garantizar sus derechos dentro del centro residencial o en sus familias de acogida; y para que la voz y opinión de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran bajo una medida de acogimiento, no sean invisibilizadas.

### 3.- Recuperación del vínculo familiar y comunitario

El principal objetivo de los procesos de desinstitucionalización de la infancia es que las niñas, niños y adolescentes vivan con sus familias de origen. Esto implica trabajar en la prevención de la separación familiar, y, en los casos donde se dio la separación en cumplimiento del principio del interés superior del niño, se trabaje en la reintegración del niño o la niña en su familia y en su comunidad

#### A) Programas de reunificación familiar

Uno de los pasos dentro de los procesos de desinstitucionalización de la infancia es que, inmediatamente después de que las niñas, niños y adolescentes han sido separadas de sus familias de origen, en garantía de su interés superior, se trabaje en la reunificación familiar para que puedan retornar a sus núcleos de convivencia. Para ello, los Estados deben brindar herramientas para que las familias no recaigan en una situación de riesgo, y apoyos y servicios efectivos para que se restablezcan las condiciones que motivaron la declaración de desamparo. De tal manera que las niñas, niños, adolescentes y sus familias puedan acceder a alternativas que estén destinadas a, por un lado, reparar o mejorar sus condiciones de vida, como los servicios o apoyos que se enfoquen en alcanzar un bienestar material y físico óptimo, de acuerdo a sus necesidades y preferencias, como pueden ser el tema de la vivienda, educación y trabajo, entre otras. Y, por el otro, reparar o mejorar los vínculos personales, sociales y familiares, a través de servicios o apoyos que favorezcan la elaboración de su propio plan de vida, en el cual participe también la familia, brinden acompañamiento psicológico especializado y favorezcan su desarrollo personal.

En España se han destacado tres alternativas que trabajan en la reunificación familiar. *El Servicio Insular de Atención Especializada a la Infancia*, llevado a cabo por la Asociación Solidaria Mundo Nuevo, dependiente del Cabildo de Tenerife en la Comunidad de Canarias, que se encuentra vigente desde diciembre de 2012 y brinda servicios de intervención especializada y asesoramiento técnico en materia de infancia y familia a municipios y centros de acogimiento residencial, con el objetivo de realizar

actuaciones de promoción del conocimiento de los derechos de la infancia, actuaciones de prevención especializada ante situaciones de riesgo de desprotección y proyectos de intervención especializada a niñas, niños y adolescentes declarados en situación de desamparo con medida de acogimiento residencial y a sus familias, a través del desarrollo de medidas de soporte familiar para alcanzar, de ser posible, una reunificación.

El *programa Caminar en Familia*, en Cataluña, que es una iniciativa propuesta por el Grupo de Investigación en Intervenciones Socioeducativas en Infancia y Juventud (GRISIJ, con investigadores de las universidades de Lleida, Barcelona y Rovira i Virgili) en colaboración con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y realizada desde el año 2015. Sus destinatarios son las familias con hijos de entre 8 y 16 años en situación de separación temporal, y se realiza con el objetivo de promover la reunificación familiar. Este programa se especifica en 5 módulos transversales, que se tratan a través de sesiones presenciales (primero de manera separada entre los hijos e hijas y los padres y madres, luego de manera conjunta) y de diferentes recursos materiales<sup>286</sup>. El programa busca aportar herramientas de seguimiento a la familia que se embarca en este proceso.

La metodología de intervención *Family Group Conference (FGC)*, que fue desarrollada en Nueva Zelanda en la década de los 80; y que, en el estado español, se ha incorporado principalmente a través de los Equipos de Atención a la Infancia y la Adolescencia (EAIA) de la provincia de Girona, concretamente los adscritos a las comarcas de la Garrotxa, el Alt Empordà y Osona. El programa consiste en una serie de sesiones donde los niños y niñas que ya han sido declarados en situación de riesgo o desamparo, organizan, bajo la tutela de los trabajadores sociales, un plan de reincorporación a sus familias biológicas<sup>287</sup>.

Entre los aspectos de mejora en estas alternativas podemos señalar la realización de un mayor trabajo en red con otros ámbitos de soporte, especialmente el fomento de la red comunitaria; y, la escasa información sobre la tasa de reunificaciones familiares realizadas y el periodo de tiempo que tomó alcanzarlas. Ambos puntos importantes, dado que el fin último del proceso de desinstitucionalización es que las niñas y niños vivan dentro de sus familias de origen en su comunidad, y que el paso por el proceso de acogimiento se dé por el menor tiempo posible. Por otro lado, uno de los aspectos que no funcionan dentro de estas alternativas es la falta de mecanismos de apoyo una vez la familia se ha reunificado o cuando la niña, niño o adolescente ha alcanzado la mayoría de edad; con lo cual no existe una línea de seguimiento tras la finalización del programa que pueda prever que las niñas, niños, adolescentes y sus familias puedan reingresar en una situación de riesgo o desprotección.

## B) Pisos tutelados

La medida de otorgamiento de pisos tutelados a las y los jóvenes ex tutelados permite la continuidad de la atención una vez superada la mayoría de edad

Un ejemplo de alternativa dirigida al otorgamiento de pisos tutelados es la que se desarrolla en la Comunidad Autónoma de Canarias, los *Pisos Tutelados de Apoyo a la*

---

<sup>286</sup> MINISTERIO DE SANIDAD, BIENESTAR SOCIAL E IGUALDAD, *Caminar en familia: Programa de competencias parentales durante el acogimiento y la reunificación familiar*, 2015, disponible en [https://drive.google.com/drive/folders/1I9VUwcGpZ8ZUK-zuHHP\\_rkZDyNmeP2Tz](https://drive.google.com/drive/folders/1I9VUwcGpZ8ZUK-zuHHP_rkZDyNmeP2Tz) (última revisión 9 de marzo de 2023).

<sup>287</sup> CONSORCI D'ACCIÓ SOCIAL DE LA GARROTXA, <https://www.casg.cat/intervencio-families-innovacio/> (última revisión 9 de marzo de 2023).

*Mayoría de edad para Jóvenes Extutelados/os* cuenta con el servicio de pisos tutelados<sup>288</sup> destinados a la convivencia, en alojamiento temporal y en régimen de autogestión, para jóvenes de entre 18 y 21 años que tras cumplir la mayoría de edad causan baja en un centro de protección y necesitan apoyo alojativo para su inserción sociolaboral en la comunidad<sup>289</sup>.

En la Comunidad de Madrid podemos destacar dos alternativas de pisos tutelados. La primera que inició en junio de 2016, cuando se formalizaron 16 convenios de colaboración con distintas entidades, asociaciones y fundaciones de la iniciativa social<sup>290</sup> para la ejecución *del programa de Plan de Tránsito a la Vida Adulta* destinado a jóvenes entre 18 y 21 años que haya pasado por el sistema protección y que no cuenten con otros apoyos sociales o familiares<sup>291</sup>. La segunda, que se viene desarrollando desde el año 2017, que son las *Becas para estudiante y jóvenes en Residencias Infantiles*, que ofrecen cada año becas dirigidas a estudiantes y a jóvenes que haya pasado por el sistema de protección que puedan estar estudiando, trabajando o integrados en un programa de inserción laboral<sup>292</sup>.

Las alternativas de pisos tutelados, que se enmarcan dentro del ámbito de reintegración social, son buenas prácticas ya que brindan soporte a las y los jóvenes hacia la transición a la vida adulta emancipada, especialmente a quienes no cuentan con referentes familiares de apoyo, brindándoles no solo un alojamiento temporal, sino también la cobertura de sus necesidades como alimentación, educación y vestimenta, entre otros. Si bien en algunas alternativas la cobertura se da hasta los 25 años, teniendo en cuenta que la edad de emancipación de las y los jóvenes en España es en promedio a los 30 años, podríamos señalar que uno de los aspectos que no funcionan dentro de estas medidas es que podrían quedarse muy limitadas, llevando a que las y los jóvenes a la edad de 21 o 25 años, que es cuando tendrían que egresar del piso, aún no hayan podido desarrollar las herramientas necesarias para vivir de manera emancipada.

### C) Capacitación para la vida adulta

Si bien la cobertura del alojamiento genera un apoyo importante en el tránsito a la vida adulta de la o el joven extutelado; estos apoyos no serían asequibles o suficientes para quienes no cuentan con apoyo familiar o con alguna otra fuente de ingresos que pueda cubrir sus demás necesidades básicas.

Los *programas “Enlace” y “Te acompaño”*, que se gestionan por la Fundación ADSIS con el apoyo de la Junta de Castilla y León, son ejemplos de alternativas dirigidas a la capacitación para la vida adulta. Su objetivo es proveer de voluntarios para el

<sup>288</sup> Regulado por el Decreto 230/1998, de 18 de diciembre, por el que se regulan los pisos tutelados (BOC 15 de enero de 1999).

<sup>289</sup> INSTITUTO INSULAR DE ATENCIÓN SOCIAL Y SOCIO SANITARIA, Unidad Orgánica de Infancia y Adolescencia (UOIF), disponible en <https://www.iass.es/impresos-y-solicitudes/servicios-y-prestaciones/send/259-servicios-y-prestaciones/3277-tramites-gestiones-uif> (última consulta 07 de marzo de 2023).

<sup>290</sup> Algunas organizaciones que forman parte del programa: Fundación CEPAIM, Asociación Horuelo, Fundación RAIS, El Olivar, La Calle, MPDL, Fundación Acrescere, Dominicas, Nuevo Futuro, Pinardi, Ymca, Paideia, Murialgo y Fundación Tomillo.

<sup>291</sup> Fundación ISOS, <https://fundacionisos.es/proyectos-sociales/>, 16 de marzo de 2023.

<sup>292</sup> Regulado por la Orden 1802/2017, de 13 de noviembre, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueban las bases reguladoras de las becas para estudiantes y para jóvenes que hayan pertenecido al sistema de protección de la Comunidad de Madrid a disfrutar en residencias infantiles de la Comunidad de Madrid (B.O.C.M. 30 de noviembre de 2017).

acompañamiento de niños y niñas tuteladas de entre 9 y 15 años (programa “Te acompaño”) y de entre 16 y 21 años (“Enlace”), con el objetivo de que actúen como apoyos en su transición a la vida adulta. Con este fin, la figura del voluntario, que recibe una formación previa y está supervisado a lo largo de todo el programa, sirve como apoyo social y emocional, para que los niños, niñas y adolescentes en régimen de acogimiento cuenten con una figura de referencia<sup>293</sup>, hasta más allá de los 18 años (al haber opción de continuarlo hasta los 21 años), e incide en el trabajo en red, en tanto que las personas voluntarias reciben formación en diferentes ámbitos y pueden servir de guía una vez la o el adolescente egrese del acogimiento. Sin embargo, y como punto negativo, cabe destacar que la evaluación y seguimiento realizado por los profesionales va dirigido a las personas voluntarias, y no a los destinatarios de la práctica. Con todo, esta práctica demuestra mucho potencial, al poder dotar a las y los adolescentes que salen del sistema de acogimiento de una persona muy similar a ellos y ellas, con la que pueden apoyarse y sentirse acompañados y acompañadas.

En la Comunidad de Castilla-La Mancha, se han identificado dos programas que sirven como alternativas a la capacitación para la vida adulta. *El Programa de Autonomía Personal*<sup>294</sup>, que tiene por objetivo facilitar la emancipación y los procesos de adaptación a la vida autónoma e independiente de jóvenes de 16 a 24 años que estén actualmente o hayan estado bajo una medida de protección administrativa (guarda o tutela) y/o una medida judicial debido a su situación de riesgo, desamparo o conflicto social y que siguen solicitando apoyo personal, formativo o económico<sup>295</sup>. Y, el *Proyecto Vuela*<sup>296</sup>, que nace en el año 2022 con el objetivo de facilitar un apoyo integral, que puede ser puntual o continuado en el tiempo, al conjunto de la población joven que haya estado tutelada por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (JCCM) y que necesite este apoyo

Finalmente, el *Programa Mentor* en la Comunidad Autónoma de Galicia, que nace en el año 1998 como un programa de inserción sociolaboral desarrollado por el Instituto Gallego de Gestión para lo Tercero Sector (IGAXES3) y financiado por el Fondo Social Europeo y la Consellería de Trabajo y Bienestar, y se encuentra dirigido a adolescentes a partir de los 16 años que se estén o hayan estado bajo el sistema de protección de Galicia. El objetivo del programa es mejorar la calidad de vida de las y los adolescentes y jóvenes a través de la elaboración de un proyecto individualizado de manera conjunta que trabaje la inserción laboral y la capacitación para la vida independiente<sup>297</sup>.

<sup>293</sup> CONSEJO DE JUVENTUD DE CASTILLA Y LEÓN, <https://programa-voluntariado.cjcy.es/?q=node/859> (último acceso 7 de marzo de 2023).

<sup>294</sup> Regulado por los artículos 18, 19 y 20 del Decreto 129/2006, de 26 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas de apoyo al acogimiento familiar de menores, a la adopción de menores y para el desarrollo de programas de autonomía personal en Castilla-La Mancha (D.O.C.M. 29 de diciembre de 2006) y por los artículos 38, 39, 40 y 41 del Decreto 4/2010, de 26 de enero, de protección social y jurídica de los menores en Castilla-La Mancha (29 de enero de 2010)..

<sup>295</sup> Castilla-La Mancha, <https://www.castillalamancha.es/gobierno/bienestarsocial/estructura/dgsfmpsv/actuaciones/autonom%C3%A1Da-personal>, 08 de marzo de 2023.

<sup>296</sup> ACCEM, <https://www.accem.es/el-proyecto-vuela-apoya-a-la-juventud-extutelada-de-castilla-la-mancha/>, 08 de marzo de 2023.

<sup>297</sup> Xunta de Galicia, <https://politicassocial.xunta.gal/gl/temas/familia-e-infancia/proteccion-da-infancia/mais-programas-de-proteccion>, 17 de marzo de 2023.

Fuera de España también identificamos alternativas similares, por ejemplo, el *Proyecto SAI*<sup>298</sup> para adolescentes extranjeros no acompañados del Municipio de Caserta en Italia, es un proyecto de acogida integral que, además de alimentación y alojamiento, garantiza vías de integración socioeconómica a las y los jóvenes beneficiarios a través de información, acompañamiento, asistencia y orientación en sus caminos individuales. El objetivo es acompañar a adolescentes beneficiarios, desde los 13 años hasta la mayoría de edad, en itinerarios individuales, convirtiendo a cada uno de ellos en protagonista activo, según un modelo de acogida integrado y generalizado que consiste en un conjunto de intervenciones materiales básicas (alimentación y alojamiento) y servicios de capacitación, apoyo e implementación de programas de inclusión social.

El *Proyecto P.O.P.E.Y.E.*<sup>299</sup>, concebido por el Consorcio La Rada con Cidis Onlus<sup>300</sup>, CSC, Mestieri Campania y el Municipio de Salerno de Italia y apoyado por el fondo NeverAlone, que tiene como objetivo promover la inclusión social y relacional de menores extranjeros no acompañados (MSNA) y nuevos adultos. Tiene por objetivo promocionar y mejorar la empleabilidad, así como promover la inclusión social y relacional de adolescentes y jóvenes extranjeros no acompañados, de 15 a 21 años, a través de la implementación de intervenciones multidimensionales dirigidas al acompañamiento al trabajo, la inclusión social y relacional y la autonomía de vivienda.

Y, el proyecto *Innovation for Integration*<sup>301</sup>, lanzado en 2016 por la organización Reach for Change de Suecia, con el objetivo de brindar asistencia a las niñas, niños y adolescentes migrantes que solicitan asilo para tener las mismas oportunidades que la juventud sueca de su edad en cuatro áreas: práctica y empleo, derechos, educación y redes sociales; todo ello a la par del aprendizaje del idioma sueco, con la finalidad de que mejoren sus habilidades lingüísticas y adquieran mayor conocimiento de la cultura sueca, lo que les permitirá obtener más contacto con personas locales, mejora de los vínculos con las administraciones, más oportunidades de educación superior y empleo y mejora del bienestar mental.

Si bien estos programas se enmarcan en las medidas de reunificación social, ya que prestan un soporte en distintas materias a adolescentes y jóvenes aproximadamente hasta los 24 años edad; sin embargo, teniendo en cuenta que la edad de emancipación en España, y en algunos países de Europa, se da alrededor de los 30 años, estas alternativas, al igual que las referidas a pisos tutelados, pueden quedarse limitada, ya que a la edad de 24 años no necesariamente estos jóvenes pueden haber logrado alcanzar la estabilidad económica y laboral que requieren para no caer en una situación de riesgo, considerando que en la mayoría de los casos son jóvenes que carecen de referentes familiares.

---

<sup>298</sup> SAI per Minori Stranieri Non Accompagnati del Comune di Caserta, <https://cidisonlus.org/progetti/sai-per-minori-stranieri-non-accompagnati-del-comune-di-caserta/> (última consulta el 30 de julio de 2023).

<sup>299</sup> P.O.P.E.Y.E. <https://cidisonlus.org/progetti/p-o-p-e-y-e/> (última consulta el 30 de julio de 2023)

<sup>300</sup> Progetto P.O.P.E.Y.E. [https://www.consorziolarada.it/progetti/progetto-popeye\\_586.xhtml](https://www.consorziolarada.it/progetti/progetto-popeye_586.xhtml) (última consulta el 30 de julio de 2023).

<sup>301</sup> Innovation for Integration. <http://reachforchange.com.ua/en/about/innovation-integration> (última consulta el 30 de julio de 2023).

## 4.- Gestión

Para el éxito de los procesos de desinstitucionalización, es preciso que las modalidades alternativas cuenten con recursos humanos, técnicos y financieros adecuadamente gestionados. Se han identificado seis tipos de medidas para favorecer en la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes desde las entidades competentes para el desarrollo del sistema de protección:

### A) Directrices claras en el Sistema de Protección

El establecimiento de directrices claras implica desarrollar instrumentos informativos que les permitan llevar el proceso de cuidado con el mayor conocimiento e información posible y la capacitación al personal administrativo y técnico del sector de cuidado para que puedan formarse adecuadamente y aplicar esas directrices, de manera eficaz en el trabajo con las niñas, niños y adolescentes y sus familias.

Por ejemplo, la organización Cruz Roja Española ha promocionado un *Programa de Familias de Acogida en la Comunidad de Castilla y León* destinado a amplias capas de la sociedad castellanoleonesa, destacando la difusión que se encuentra destinada a profesionales (educativos, administrativos y sanitarios), con el objetivo de que conozcan la realidad del acogimiento, para que puedan desarrollar cierta sensibilidad ante las situaciones que se puedan encontrar en el ejercicio de sus respectivos trabajos<sup>302</sup>. Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Galicia cuentan con una *Guía para a protección xurídica á infancia e á adolescencia*<sup>303</sup>, que les sirve como un instrumento de apoyo a los equipos técnicos que forman parte del sistema de protección, brindándoles la base legal vigente para llevar a cabo los procesos de protección a la infancia e implementar la atención a las niñas, niños y adolescentes de acuerdo a su interés superior.

Finalmente, un ejemplo de favorecimiento de la sistematización e información de los derechos de la infancia es el *Observatorio de la Infancia de Andalucía*, un órgano colegiado adscrito a la Consejería de Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía, encargado de la recopilación de datos sobre la infancia en esa comunidad autónoma y del ámbito internacional, para favorecer el trabajo consultivo y de investigación<sup>304</sup>. En el ejercicio de sus funciones, sobre todo la que concierne a la recopilación y elaboración de información, destaca su coordinación con distintos ámbitos y que los informes producidos aportan datos relevantes acerca de diferentes aspectos que se interseccionan con la infancia. En ese sentido, se observa la continuidad en la metodología aplicada, produciendo una serie de estadísticas relevantes que tienen relevancia en el marco de sus funciones. Por tanto, se resalta el trabajo de este organismo en tanto que produce información sistematizada y permite la consulta accesible de

<sup>302</sup> CRUZ ROJA ESPAÑOLA, <http://www.cruzroja.es/principal/documents/58733/60036/Triptico+Cruz+Roja+a4+Provincias.pdf> (último acceso 8 de marzo de 2023).

<sup>303</sup> MÍGUEZ CARIDAD, SANTIAGO, *Guía xurídica para a protección á infancia e á adolescencia*, 2022, disponible en [https://politicassocial.xunta.gal/sites/w\\_polso/files/arquivos/publicacions/md\\_guia\\_xuridica\\_menores\\_libro.pdf](https://politicassocial.xunta.gal/sites/w_polso/files/arquivos/publicacions/md_guia_xuridica_menores_libro.pdf) (última consulta 17 de marzo de 2023).

<sup>304</sup> OBSERVATORIO DE LA INFANCIA DE ANDALUCÍA, <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/quees.aspx> (última consulta 7 de marzo de 2023).

informes, que sin duda sirven como referencia para la aproximación a la cuestión en el ámbito autonómico.

Entre los aspectos que no funcionan dentro de estas alternativas es la falta de información adaptada a las propias niñas, niños y adolescentes, especialmente para el caso de las niñas y niños con discapacidad, para que puedan informarse sobre sus derechos dentro de los procesos de protección a la infancia, algo que por derecho les corresponde.

## **B) Directrices claras específicamente en el Acogimiento Familiar**

Dentro del ámbito de la protección se han identificado tres tipos de medidas que favorecen específicamente a la desinstitucionalización de las instituciones donde se acogen a niñas, niños y adolescentes.

En España se han podido identificar algunas alternativas que favorecen el acogimiento familiar, por ejemplo, el *Estatuto de los Acogedores Familiares* de Castilla y León, una disposición normativa aprobada en 2017 que reconoce los diferentes derechos de las familias acogedoras en el ejercicio del acogimiento familiar<sup>305</sup>, como el derecho a la remuneración por sus labores, derechos de descanso o el contacto con el adolescente acogido más allá de su mayoría de edad.

En Madrid se elaboró el *Estatuto del Guardador en el Acogimiento Residencial*<sup>306</sup>, en el año 2015, y el *Estatuto del Guardador en el Acogimiento Familiar*<sup>307</sup>, en el año 2016. Ambos Estatutos tienen como finalidad incorporar los derechos y deberes de los acogedores previstos en la Ley estatal 25/2015 de 28 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; en el caso del Estatuto del Guardador en el Acogimiento Familiar, se establece la expedición de una acreditación especial para las familias acogedoras que las acredite como acogedoras para cada niña o niño, de forma que pueda mostrarse en los trámites o gestiones en los que se las requiera, como pueden ser gestiones relacionadas con el ámbito educativo o sanitario<sup>308</sup>.

En Comunidad Autónoma de Galicia la *Circular Acogimiento Familiar* contiene instrucciones para unificar y homogenizar criterios en los acogimientos familiares en familia extensa y ajena<sup>309</sup>. El documento brinda un detalle de lo que significa el acogimiento familiar, en familia extensa y ajena, los criterios a tener en cuenta, las fases del proceso y demás puntos importantes dentro del proceso.

<sup>305</sup> 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 (BOCYL, 31 de enero de 2017).

<sup>306</sup> CONSEJERÍA DE POLÍTICAS SOCIALES Y FAMILIA, *Estatuto del Guardador en el Acogimiento Residencial*, 2015, disponible en: [https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/estatuto\\_del\\_guardador.pdf](https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/estatuto_del_guardador.pdf) (última consulta 16 de marzo de 2023).

<sup>307</sup> CONSEJERÍA DE POLÍTICAS SOCIALES Y FAMILIA, *Estatuto del Guardador en el Acogimiento Familiar*, 2016, disponible en: [https://edicion.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/servicios-sociales/madrid\\_estatuto\\_del\\_guardador\\_en\\_acogimiento\\_familiar\\_2016\\_0.pdf](https://edicion.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/servicios-sociales/madrid_estatuto_del_guardador_en_acogimiento_familiar_2016_0.pdf) (última consulta 16 de marzo de 2023).

<sup>308</sup> Comunidad de Madrid, <file:///C:/Users/User/Downloads/1354587386589.pdf>, 16 de marzo de 2023.

<sup>309</sup> DIRECCIÓN XERAL DE FAMILIA, INFANCIA E DINAMIZACIÓN DEMOGRÁFICA, *Circular Acogimiento Familiar*, 2022, disponible en [https://politicassocial.xunta.gal/sites/w\\_polso/files/arquivos/xeral/circular\\_no-1\\_acogimiento\\_familiar\\_cas.pdf](https://politicassocial.xunta.gal/sites/w_polso/files/arquivos/xeral/circular_no-1_acogimiento_familiar_cas.pdf) (última consulta 17 de marzo de 2023).

Como es de ver, este tipo de normativas buscan la promoción de los derechos de las familias acogedoras en connivencia con el marco jurídico de protección de la infancia. Pero, al igual de lo que sucede con la medida anterior, sobre directrices claras en el sistema de protección, hay una ausencia de información accesible y adaptada a las niñas, niños y adolescentes que se encuentran bajo acogimiento familiar. Además, no es todavía una práctica que abarque la totalidad del sistema.

### **C) Determinación, seguimiento y evaluación de la medida aplicada**

El seguimiento y evaluación constituye la garantía de que los procesos de protección se adecúen a los directrices establecidas y, de modo particular, al interés superior del niño, niña y adolescente que recibe los apoyos, cuidados y acogimientos.

Desde el punto de vista individual, además, garantiza que las medidas aplicadas a las niñas y niños, puedan ser actualizadas de acuerdo a la evaluación y seguimiento constante de cada caso, con el objetivo de que los servicios y apoyos que vienen siendo brindados sean integrales, efectivos y de calidad, de acuerdo a la participación, necesidades y preferencias de las propias niñas, niños y sus familias; favorezcan la inclusión social y comunitaria, así como en su tránsito a la vida adulta; y garanticen una continuidad de la atención por el tiempo que sea necesario, que puede ser más allá de la mayoría de edad.

Un ejemplo de lo señalado son las *Comisiones Provinciales de Medidas de Protección de Menores (CPMPM)*, organismos dependientes de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía, formada por diferentes cargos públicos<sup>310</sup>. Entre sus funciones, se destacan la elaboración de las declaraciones de desamparo, la asunción de la tutela de los menores de edad<sup>311</sup>, etc. Como herramienta de gestión, cabe destacar la interdisciplinariedad en sus labores, a través de la inclusión de profesionales de diferentes ámbitos y su constante contacto con las autoridades judiciales y con los diferentes organismos y servicios de protección de infancia. Igualmente, se evidencia cierto seguimiento de los casos recibidos, en tanto que esta es la unidad administrativa encargada de la toma de medidas en cada caso de manera individual. Por lo tanto, se destaca de las CPMPM la variedad en su composición y la diversidad de tareas realizadas en favor de la determinación y seguimiento de las medidas aplicadas.

Otro ejemplo es *Valora-Galicia*, que es un instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de desprotección infantil en los servicios sociales especializados en protección de la infancia en la Comunidad Autónoma de Galicia<sup>312</sup>. El

<sup>310</sup> Estas comisiones están formadas por un delegado provincial, el jefe de servicio especializado en protección de menores, el titular de una Jefatura de Servicio de las delegaciones provinciales, dos técnicos especializados, un profesional sanitario del Servicio Andaluz de Salud, un profesional educativo del Sistema Educativo Público de Andalucía, un profesional de los servicios sociales provinciales y un funcionario de la delegación provincial. Para más información, consúltese el Decreto 42/2002, de 12 de febrero, del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa (BOJA 16 de febrero de 2002).

<sup>311</sup> Decreto 42/2002, de 12 de febrero, del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa (BOJA 16 de febrero de 2002).

<sup>312</sup> ARRUBARRENA MADARIAGA, M<sup>a</sup> IGNACIA, *Valora-Galicia: Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de desprotección infantil en los servicios sociales especializados en protección de menores en la Comunidad Autónoma de Galicia*, 2021, disponible en [https://politicassocial.xunta.gal/sites/w\\_polso/files/archivos/publicacions/valora\\_galicia-cas\\_libro.pdf](https://politicassocial.xunta.gal/sites/w_polso/files/archivos/publicacions/valora_galicia-cas_libro.pdf) (última consulta 17 de marzo de 2023).

documento tiene por objetivo ser aplicado por los servicios sociales especializados en Protección de Menores de la Xunta de Galicia para la ejecución de las competencias establecidas en la Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia. El instrumento acerca criterios técnicos uniformes para la valoración de la gravedad de estas situaciones y las correspondientes tomas de decisión caso por caso.

A nivel internacional, encontramos el Sistema de Evaluación de Políticas de Infancia de la *Health Information and Quality Authority* de Irlanda<sup>313</sup>. La HIQA es una autoridad independiente establecida para impulsar una atención segura y de alta calidad para las personas que utilizan los servicios de atención social y de salud en Irlanda, entre los que se encuentran los servicios dirigidos a niñas, niños y adolescentes de los servicios de protección a la infancia, que se encuentran bajo una medida de acogimiento residencial, familiar o de cuidado especial<sup>314</sup> e infractores de la ley<sup>315</sup>.

Uno de los aspectos resaltantes que funcionan en la emisión de los Estándares de Calidad de la HIQA, y que no se presentan en las otras alternativas, es que los documentos que lo estructuran tienen una versión dirigida al público en general y otra dirigida a las niñas, niños y adolescentes, en donde se presentan los estándares y procesos de evaluación de una manera didáctica y con un lenguaje sencillo, garantizando también su derecho a la información.

## D) Trabajo en red

En los procesos de desinstitucionalización de la infancia uno de los puntos importantes dentro del ámbito de gestión es el fomento y fortalecimiento del trabajo en red, tanto dentro de las entidades de protección, como en el trabajo coordinado entre las entidades locales y regionales, y con las entidades del tercer sector. El trabajo en red permite reforzar el sistema de protección social para que dé una respuesta adecuada a las necesidades de la infancia desde las entidades públicas y personas responsables de los procesos y cuidados. Asimismo, el trabajo en red, también, permite que se dé una atención más cercana, de calidad y eficaz desde los servicios de apoyos, como oficinas de empleo, centros de salud, escuelas, servicios sociales y mediación, entre otros

Una alternativa que fomenta el trabajo en red es la que viene siendo impulsada por la *Asociación Reforma y Protección en Castilla y León*, una entidad privada sin ánimo de lucro que aúna a las principales entidades castellanoleonesas dedicadas a la atención de los niños y niñas y su recepción dentro del sistema de protección<sup>316</sup>. Si bien no es una entidad pública, tiene contactos estrechos con la administración, y realiza aportaciones a las diferentes iniciativas legislativas en materia de infancia<sup>317</sup>. Esta institución demuestra,

<sup>313</sup> Home HIQA. <https://www.hiqa.ie/> (última consulta el 30 de julio de 2023)

<sup>314</sup> Modalidad de cuidado que se aplican cuando las familias de acogida o el personal que trabaja en el cuidado residencial no pueden mantener seguros a las niñas, niños y adolescentes, debido a comportamientos que ponen en riesgo real y sustancial su vida, salud, seguridad, desarrollo o bienestar. Las unidades de cuidados especiales se encuentran dirigidas a menores de edad entre 11 y 17 años, que se encuentran bajo una orden de cuidado del Tribunal Superior por un periodo de estabilización de corto plazo, para recibir la ayuda y el apoyo adicionales que necesitan para su desarrollo. Para lo cual cuentan con edificios donde las puertas exteriores están cerradas y las niñas y niños asisten a la escuela en los terrenos de la unidad.

<sup>315</sup> Children's Services. <https://www.hiqa.ie/areas-we-work/childrens-services> (última consulta el 30 de julio de 2023).

<sup>316</sup> REPCYL, <http://www.repcyl.com/repcyl/> (último acceso 8 de marzo de 2023).

<sup>317</sup> REPCYL, *Revisión del proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico del concierto social en Castilla y León*, 2019, disponible en <https://n9.cl/6vzje> (último acceso 8 de marzo de 2023).

con su trabajo, cierta sensibilidad a las cuestiones más generales y transversales de la política social en la comunidad, en tanto que aúna a diferentes organizaciones y busca, con sus aportaciones, la armonización de criterios en este ámbito. En la misma Comunidad Autónoma, también, encontramos el *Programa de Promoción de la Participación* de la Junta de Castilla y León, una institución creada con el fin de analizar las necesidades de la infancia dentro del sistema de protección castellanoleonés, promocionar los recursos existentes entre los niños y niñas y difundir los derechos reconocidos tanto a los mismos usuarios del sistema de protección como entre las organizaciones sociales involucradas<sup>318</sup>.

En el Principado de Asturias destaca el *Órgano de Planificación y Apoyo para la Mejora de la Atención y Coordinación Sociosanitaria*, que ha venido desarrollando diferentes organismos y políticas con el objetivo de coordinar los servicios sociales sobre los cuales ostenta la competencia, como es la infancia<sup>319</sup>.

En la Comunidad Autónoma de País Vasco, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 131/2008, han establecido una serie de protocolos de colaboración y coordinación con el fin de proporcionar a la población infantil y adolescente una atención coherente, organizada e integral, que garantice el mayor grado de eficacia en las intervenciones y de racionalización en la utilización de los recursos.

Finalmente, encontramos otro ejemplo de alternativa que fomenta el trabajo en red en Rumanía, *Intersectoral County Team for the prevention and combat the violence against children (ICT)*, llevada a cabo por Departamento General de Asistencia Social y Protección de la Infancia del Gobierno rumano, que tiene por objetivo promover la unidad de acción y la cooperación de diferentes organismos administrativos para ofrecer un enfoque multidisciplinar y coordinado en la lucha contra la violencia ejercida contra la infancia y adolescencia, entendida en un sentido amplio, por ejemplo en casos de explotación laboral, trata de personas, etc. La alternativa brinda una atención especializada, que cuenta con centrales en cada condado de Rumanía y cinco en la región de Bucarest, lo que fomenta la coordinación entre las diferentes entidades de la zona, la accesibilidad geográfica y el trabajo en red.

---

<sup>318</sup> Resolución de 28 de marzo de 2016, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se aprueba el programa de promoción de la participación en el sistema de protección y atención a la infancia en Castilla y León (BOCYL 31 de marzo de 2016).

<sup>319</sup> Decreto 70/2016, de 23 de noviembre, por el que se establecen órganos de planificación y apoyo para la mejora de la atención y coordinación sociosanitaria en el Principado de Asturias (BOPA, 1 de diciembre de 2016).

## Conclusiones

- I. La vida en comunidad de niños, niñas y adolescentes es un requisito para la realización de los derechos. Mediante el arraigo en la misma pueden desarrollar su personalidad y pueden alcanzar el bienestar. Ello implica, además, el reconocimiento de la familia como entorno predilecto para el cumplimiento de las necesidades de la infancia. Estas cuestiones son las que justifican la aplicación de un proceso de desinstitucionalización que debe tener la suficiente amplitud como para abarcar todos los ámbitos de la vida de niños, niñas y adolescentes.
- II. En las intervenciones es fundamental el desarrollo de medidas para el mantenimiento de los niños y niñas en sus familias solo si esta opción no es posible, el acogimiento familiar ha de ser la opción predilecta para su cuidado, siempre teniendo en cuenta salvaguarda de su interés superior. Para que el acogimiento familiar sea un instrumento de garantía de derechos, debe dotarse a las familias acogedoras extensas o ajenas de los recursos adecuados y pensar en las fórmulas de acogimiento específico o profesional que en cada caso se requieran. Resulta fundamental el desarrollo de estándares de calidad y la implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación.
- III. El acogimiento residencial puede ser necesario para el cuidado en ciertos momentos en los que el interés superior así lo exige. Las recomendaciones internacionales reclaman una revisión profunda y pormenorizada de los centros residenciales existentes, con el fin de que estos provean servicios a grupos pequeños de niños y niñas en emplazamientos de tamaño reducido, con trabajadores y trabajadoras cualificadas y con buenas condiciones de trabajo. También en este caso resulta imprescindible el desarrollo de estándares, el seguimiento y la evaluación.
- IV. El funcionamiento del sistema requiere de una estructura administrativa y de gestión que permita tomar decisiones y responder de forma eficaz.
- V. Desde el punto de vista de las políticas públicas, es preciso reforzar los mecanismos de recogida de datos y acompañarlos de sistemas de calidad que permitan la evaluación. Asimismo, resulta fundamental el desarrollo de mecanismos de participación que incluyan principalmente a niños y niñas.

## **PARTE TERCERA: EL MARCO NECESARIO PARA EL DESARROLLO DE PROCESOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN EN ESPAÑA**

En las siguientes páginas se trata de presentar el marco desde el que se ilegitima la institucionalización de niños, niñas y adolescentes y que, por tanto, es el que debe inspirar el camino hacia la desinstitucionalización y los Apoyos/Cuidados/Acogimientos Inclusivos (ACAIs) que se ofrecen como alternativa. Este marco está culturalmente orientado por el enfoque basado en derechos.

En tanto en cuanto el esquema de comprensión desde el que en la actualidad se aborda la protección de la infancia, e incluso la protección de los derechos de la infancia en España, difiera de este enfoque, las medidas transformadoras que se adopten en el plano jurídico van a resultar ineficientes. De hecho, la normativa estatal ha incorporado a partir de 2015 los estándares internacionales sobre el cuidado de niños y niñas alternativo al parental, pero ni el funcionamiento del sistema, ni los resultados responden a estos estándares, contraviniendo con ello los imperativos del enfoque basado en derechos tal y como es entendido en el sistema universal de protección de los derechos humanos.

Esta tercera parte del estudio trata de esbozar los elementos que deben tenerse en cuenta para que el proceso de desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes que no reciben apoyos, cuidados y acogimiento por sus padres y madres se adecúa al marco de los derechos humanos. La propuesta se articula sobre tres elementos: el cambio cultural que se requiere, los aspectos a tener en cuenta en la articulación de los apoyos, cuidados y acompañamientos inclusivos requeridos desde el interés superior de niños, niñas y adolescentes y las modificaciones normativas necesarias.

## Capítulo primero. El marco ético-cultural

Si existen argumentos para afirmar que la concepción generalizada de la infancia por parte de la sociedad española se explica desde el proteccionismo moderado, y no tanto desde un enfoque de derechos, en el marco del sistema de protección todavía los principios que articulan las intervenciones oscilan entre la beneficencia, el proteccionismo y el temor al peligro que NNA sin cuidado parental puedan representar para la sociedad. Para una adecuación de la práctica a los requerimientos de los derechos de los y las niñas es preciso identificar el modo en el que estos requerimientos se proyectan sobre el sistema de protección, así como los obstáculos y las resistencias para su incorporación, y afrontar unos y otras de forma holística. Asimismo, es preciso realizar un seguimiento para comprobar que los cambios necesarios se realizan y que redundan en resultados acordes con los objetivos marcados. Desde este punto de vista, los sistemas de auditorías éticas pueden ser un instrumento adecuado y complementario a los mecanismos de regulación y control.

### 1.- El enfoque basado en derechos y el marco ético y cultural de los sistemas de protección

El 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobaba la Convención sobre los Derechos del Niño que constituye el primer instrumento jurídico-internacional en la materia de carácter vinculante y que adoptó una perspectiva muy diferente a la que presentaron documentos anteriores en la medida en que contiene una referencia expresa a los y las niñas como titulares de derechos, lo que es particularmente importante en relación con el presente estudio.

Los derechos de las y los niños y adolescentes han estado en gran medida ausentes del lenguaje de las normas jurídicas y su incorporación a la teoría de los derechos es relativamente reciente. Para una concepción tradicional del Derecho y de los derechos, que es la que en buena medida prevalece en la sociedad, la persona menor de edad es incapaz<sup>320</sup>. En este modelo se asume que la minoría de edad tiene consecuencias políticas (la ciudadanía se adquiere con la mayoría de edad) y de tipo patrimonial (la persona menor de edad actúa en el tráfico económico por representación), pero no siempre se considera como una cuestión política y jurídicamente relevante toda otra serie de consecuencias relacionadas con el sometimiento de las personas menores a la potestad de quienes socialmente tienen la responsabilidad de protegerlas (los padres y las madres o, en su defecto, las personas que actúan como tutoras).

El marco ético y cultural al que estas regulaciones responden está permeado por el edadismo en su forma de adultismo, que aparece respaldado por dos rasgos de la concepción tradicional de los derechos que al mismo tiempo han impedido ver la

<sup>320</sup> FANLO, Isabel, “Los derechos de los niños ante las teorías de los derechos. Algunas notas introductorias”, en FANLO, Isabel (comp.), *Derechos de los niños. Una contribución teórica*, Fontamara, México, 2004, pp. 7-37, p. 8

institucionalización como una cuestión relacionada con los derechos humanos: la separación entre lo público y lo privado y la agencia moral como presupuesto para la atribución de derechos.

Por un lado, la separación entre lo público y lo privado ha servido para legitimar las situaciones de dominación en los espacios privados a los que se ha recluido a niños y niñas para protegerlos. Por otro lado, el edadismo niega a los y las niñas la autonomía y la racionalidad que son precisamente los rasgos que se requieren para reconocer la agencia moral y, por tanto, la titularidad de derechos humanos. Como consecuencia de lo anterior, las políticas de infancia han tendido a adoptar planteamientos proteccionistas y no un enfoque de derechos, con el resultado de que han contribuido a consolidar la opresión que, en el caso de niños y niñas, aparece en sus cinco caras<sup>321</sup>.

Efectivamente, el imperialismo cultural nos lleva a presentar a niños y niñas desde los estereotipos y a negarles reconocimiento, restando valor a sus formas de ser y expresarse. Una de las consecuencias es que los y las niñas son marginados de los espacios en los que la participación es significativa, que son los espacios de la gente adulta, y relegados a entornos seguros y en los que no molestan.

La institucionalización<sup>322</sup> es el ejemplo por excelencia de marginación, que se justifica en la necesidad de proteger a los y las niñas y adolescentes desde las coordenadas culturales que la CDN intenta superar. Recordemos que, precisamente, tal y como ha sido entendida en este proyecto, la institucionalización implica que “a) Las personas están aisladas de la comunidad en general y/o obligadas a convivir juntas. b) Las personas no tienen suficiente control sobre sus vidas y sobre las decisiones que les afectan. c) Los requisitos de la propia organización tienden a tener prioridad sobre las necesidades individualizadas de los residentes”. En parte, uno de los aspectos que hacen la institucionalización incompatible con los sistemas de derechos es que en las residencias se refuerza el imperialismo cultural, imponiéndose fórmulas de convivencia sin contar con las preferencias de cada persona, pero también sin tener en cuenta los deseos, preferencias e intereses de los distintos tipos de niños, niñas y adolescentes en tanto que no coinciden con lo que las personas adultas consideran que es mejor o simplemente consideran.

Hay otros ejemplos de marginación, como la tendencia a excluir a niños, niñas y adolescentes de los espacios públicos, lo que al mismo tiempo redundaría en que aparezca otra cara de la opresión, la privación de poder. Efectivamente, hemos tendido a normalizar que el derecho al sufragio sólo puede ejercerse a partir de los 18 años y junto a ello que para las personas menores de esta edad la política no tiene interés o resulta incomprensible de modo que su opinión o bien no es relevante o va a ser instrumentalizada por otras personas. Esta privación de poder, se ha mencionado, afecta a la posibilidad de adoptar decisiones sobre la propia forma de vida que abarcan aspectos tan importantes como la

<sup>321</sup> YOUNG, I.M., *La justicia y la política de la diferencia*, trad. S. Álvarez, Cátedra, Valencia, 2000, pp. 71-113.

<sup>322</sup> A partir del Informe de la Comisión Europea sobre la Transición del Cuidado Institucional al Cuidado Comunitario. EUROPEAN COMMISSION. DG FOR EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES, *Report of the Ad Hoc Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care*, 2009, p. 9, disponible en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=614&furtherNews=yes> (última consulta 30 de marzo de 2023). traducción al español como “Informe del grupo de expertos *ad hoc* sobre la transición de la asistencia institucional a la de base comunitaria”, *Revista de servicios sociales*, Nº 49, 2011, págs. 147-159

salud, y, en lo que interesa en este estudio, la decisión sobre dónde, cómo y con quién vivir.

La privación de poder convierte a niños y niñas en víctimas de explotación de muy diversas formas, incluida la laboral<sup>323</sup>. Y, finalmente, la violencia específica contra niños y niñas es otra de las caras de la opresión. Enseñamos a los niños y a las niñas que deben temer el ataque de otras personas sólo porque son niños, cuando no justificamos los castigos corporales como parte de las herramientas para la educación y como parte de la represión penal<sup>324</sup>.

La institucionalización como respuesta es, hasta cierto punto, coherente con un escenario en el que el mayor impulso de los llamados derechos de los niños (y otros de los llamados ‘grupos vulnerables’ había venido de la mano del proceso de especificación. La idea se utiliza para hacer referencia a una reorientación de las políticas y de ciertos instrumentos de derechos humanos hacia la protección de ciertos colectivos -que, se señala, no pueden satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas- mediante la atribución de derechos específicos. En este esquema, la imagen de la titularidad de los derechos se diversifica, de modo que sujetos distintos, situados en circunstancias distintas, pueden tener también derechos diferentes. La idea que subyace es la ruptura de la imagen del ser humano como equivalente al hombre propietario que se acompañaba de una idea homogénea de la dignidad. Sin embargo, tal y como se plantea históricamente, adopta como presupuesto que existen dos tipos de titulares, los ‘normales’ y quienes son diferentes y diversos y requieren una mayor protección<sup>325</sup>.

En este escenario, la CDN introduce un nuevo paradigma en el tratamiento de la infancia y de la adolescencia. En las tensiones que se producen como consecuencia de esta ‘formalización’ de una nueva consideración de la niñez, se pone de manifiesto la distancia entre un enfoque proteccionista y un enfoque de derechos. Efectivamente, en los discursos sobre los derechos de los niños frecuentemente se confunden el principio de protección (vinculado a la caridad) y el deber de satisfacer unos derechos fundamentados en el principio de dignidad humana. Y es que, frente a un escenario en el que el objetivo de las políticas públicas de infancia era la protección, la CDN diseña un marco en el que quienes hasta ahora jurídicamente se conceptualizaban como ‘menores’, son considerados titulares de derechos.

El paradigma dominante hasta este momento (todavía en buena medida presente en nuestra sociedad, en las políticas públicas y en el Derecho) se había basado, conforme se ha señalado, en la consideración de las y los niños como objeto de protección por parte de las personas adultas. Desde este esquema se justifica teóricamente que los derechos reconocidos en el plano jurídico no se corresponden con auténticos derechos morales de

<sup>323</sup> BARRANCO AVILÉS, María del Carmen, “Trabajo infantil y “poderes salvajes. Derechos de los niños y niñas y economía “child friendly””, en CASADEI, Thomas e TAMPIERI, Alberto, *Lo sfruttamento del lavoro minorile. Fattispecie e azioni di contrasto*, Giapichelli, Torino, 2021, pp. 133-158.

<sup>324</sup> Hasta 2007 el castigo corporal era legal en España como derecho de corrección de los padres sobre sus hijos. Sobre

<sup>325</sup> En este sentido, afirma Norberto Bobbio, “esta especificación se ha producido bien respecto al género, bien respecto a las distintas fases de la vida bien teniendo en cuenta la diferencia entre estado normal y estados excepcionales de la existencia humana”, BOBBIO, N., “El tiempo de los derechos”, en *El tiempo de los derechos*, trad. R. de Asís Roig, Debate, Madrid, 1991, pp. 97-122, p. 110

los niños y de las niñas; antes bien, encuentran su fundamento en deberes atribuidos a quienes tienen agencia<sup>326</sup>.

La coherencia con la CDN, nos ha de llevar a reconsiderar dos aspectos que condicionan la consideración de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos: la definición de la autonomía y la ‘ideología’ de los derechos.

En la tradición de la que los derechos son herederos, la autonomía desempeña un papel central. Hasta tal punto es así, que, conforme se ha apuntado, los derechos se atribuyen a los agentes morales, siendo el rasgo central de la agencia, precisamente, el de la autonomía. Esta concepción ha planteado problemas para la fundamentación y realización de derechos de personas como las mayores, con discapacidad, mujeres y niños y niñas. La revisión del modelo no implica la negación de la autonomía, concepto sin el cual el enfoque de derechos no es comprensible, sino reformular su alcance para insistir en que la autonomía no es el presupuesto, sino el objetivo de los derechos, y redefinir su sentido para hacerla compatible con la realidad de que las personas somos vulnerables y dependientes y no podemos realizarnos si nos a partir de la interacción con otras personas. Lo anterior, significa, entre otras cosas, incorporar a los sistemas de reconocimiento y protección de derechos los resultados de las investigaciones sobre la evolución de las facultades de los y las niñas<sup>327</sup>. Si los y las niñas son titulares de derechos humanos, en la medida de lo posible, deben ser quienes tomen las decisiones sobre las cuestiones que les afectan en lo personal y en lo político.

Un aspecto muy importante al respecto es que el texto de la CDN subraya la importancia de tomar en consideración la voluntad de los niños y niñas en relación con las decisiones que les afecten (artículo 12), junto con el reconocimiento del derecho de reunión y asociación (artículo 15). El reconocimiento de los derechos de los niños y las niñas como derechos humanos implica reconocer que su realidad y el modo de afrontarla no tiene por qué coincidir con el de la gente adulta, pero no por ello es menos valiosa.

En segundo lugar, la efectividad de la CDN exige revisar los presupuestos políticos y teóricos sobre los que hasta ahora se han construido los sistemas de derechos y concebir la protección de los niños y de las niñas como parte de estos sistemas. Desde este punto de vista, la CDN supone un cambio en la concepción de los derechos que anuncia el paso de un modelo tradicional a un modelo contemporáneo.

La CDN introduce un distanciamiento con un modelo de derechos construido a partir de los principios de libertad e igualdad formales en el que se establece una incomunicación entre el Derecho y la sociedad que admite la convivencia de proclamaciones jurídicas de libertad e igualdad universales, con situaciones reales de ‘dominación’ como las que se han ilustrado. En este modelo es coherente la caracterización que ha prevalecido de la niñez como minoría de edad, y las personas menores carecen de capacidad de obrar. Conforme se ha apuntado, la consideración jurídica de la persona menor en este escenario lo es en cuanto que propietario en una fase determinada de su vida. Interesa por cuanto será ‘titular abstracto’<sup>328</sup>. En este sentido, en tanto que proyecto de titular abstracto.

<sup>326</sup> O’NEIL, Onora., “Los derechos de los niños y las vidas de los niños” en FANLO, Isabel (comp.), *Derechos de los niños. Una contribución teórica*, Fontamara, México, 2004, pp. 77-106.

<sup>327</sup> LANSDOWN, Gerison, *La evolución de las facultades del niño*, Save the Children-Unicef, Siena, 2005.

<sup>328</sup> HIERRO, Liborio, “El niño y los derechos humanos”, en CAMPOY CERVERA, Ignacio (ed.), *Los derechos de los niños: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 17-36, p. 9

Precisamente, los derechos en el esquema tradicional se configuran como ámbitos de soberanía de la voluntad que han de ser protegidos frente a interferencias del Estado o de otros sujetos. En este punto, los y las niñas -y los restantes integrantes de la familia que no son autónomos por circunstancias naturales o económicas- se sitúan en la libertad protegida del padre (del padre y la madre después). Paradójicamente, las personas menores, cuyo patrimonio (de existir) está protegido, forma parte del patrimonio de quien detenta la patria potestad. Conviene recordar que esta situación comienza a forjarse alrededor del siglo XVI. Según Shulamith Fireston, en el siglo XVII surge el concepto de infancia y con ella, la situación socialmente diferenciada de niños y niñas. En el siglo XX, “la desigualdad física natural existente entre niños y adultos -su mayor debilidad y su menor talla- se ve intensificada, no compensada... Los niños siguen siendo “menores” ante la ley, carecen de derechos civiles y constituyen todavía propiedad de una pareja arbitraria de progenitores”<sup>329</sup>. De algún modo, en esa transición a la Modernidad, el niño pasa de ser ignorado a convertirse en propiedad, si bien la atribución a la infancia de un tratamiento especial supuso también el inicio de su protección<sup>330</sup>.

Hay que añadir asimismo que en el mismo esquema, y del mismo modo que no se tiene en cuenta en la representación de la titularidad de los derechos la existencia de seres humanos diversos con necesidades diferentes, tampoco se contemplan situaciones intermedias entre la plena capacidad y la absoluta dependencia. Hasta el momento en el que se adquiere la mayoría de edad, las personas son incapaces de obrar en Derecho.

Conforme ha sido anunciado, la CDN entraña una revisión de este modelo de derechos humanos, tanto en lo que respecta a la faceta ética, como por lo referido a la faceta jurídica<sup>331</sup>. El texto aparece como resultado tanto de la generalización, cuanto de la especificación. Se ha señalado que el proceso de especificación con respecto a niños y niñas se articuló desde el proteccionismo en la medida en que arranca de la toma en consideración de que algunas necesidades no son compartidas por todos los sujetos. El problema de un tratamiento de los derechos basado exclusivamente en la especificación es que en el caso de los y las niñas descuidó aquellos aspectos de los derechos que tienen que ver con el reconocimiento de autonomía.

El proceso de generalización supone, en la historia de los derechos humanos que pasan a considerarse titulares de derechos sujetos que antes quedaban excluidos. Este proceso ha llevado a que se difumine el concepto de ‘hombre abstracto’ que se vinculaba a las primeras declaraciones y que termina por no coincidir con ningún ser humano; pero también a que se tome conciencia de que existen peligros para la dignidad que no pueden conjurarse con la única ayuda del establecimiento de instrumentos formales de igualdad y libertad. Para asegurar la autonomía del varón económicamente independiente basta con asegurar que éste pueda actuar libremente; la autonomía de las personas que no disponen de esa independencia en el ámbito económico, requiere, además, que la organización política permita la satisfacción de aquellas necesidades que convierten a los

<sup>329</sup> FIRESTONE, SULAMITH, “Suprimamos la niñez”, en *La dialéctica del sexo*, trad. R. Ribé, Kairós, Barcelona, 1976, pp. 93-132, p. 120.

<sup>330</sup> CAMPOY CERVERA, Ignacio, *La fundamentación de los derechos de los niños. Modelos de reconocimiento y protección*, Dykinson, Madrid, cit., p. 256.

<sup>331</sup> BARRANCO AVILÉS, María del Carmen, “¿Por qué hay que proteger los derechos de los niños? Los derechos de los niños desde las teorías morales basadas en derechos”, en BARRANCO AVILÉS, María del Carmen y GARCÍA FERRER, Juan José, *Reconocimiento y protección de los derechos de los niños*, IMMF, Madrid, 2006, pp. 17-28.

seres humanos en dependientes. Pero en todo caso, las personas son tratadas como meros medios cuando no tienen la oportunidad de intervenir en la adopción de las decisiones que las afectan tanto en el ámbito público como en el privado.

La implementación de las exigencias de la CDN, en este último sentido señalado, el del reconocimiento y el de la autonomía, es fundamental para marcar las diferencias entre un modelo proteccionista y un modelo de derechos. Pero, además, la eficacia de la Convención requiere modificar otros dos presupuestos del modelo tradicional de derechos: la comprensión de la libertad exclusivamente como no-interferencia y a la separación tajante entre lo público y lo privado.

Una concepción meramente defensiva de los derechos -basada en la libertad como no-interferencia- los inhabilita como instrumento de salvaguardia de la dignidad cuando las agresiones proceden directamente de poderes privados. Por un lado, porque no considera que los seres humanos únicamente se realizan a partir de su relación con otros seres humanos (por tanto, sobre la base de interferencias), por otro, porque la ausencia de interferencias no significa inexistencia de situaciones de dominación arbitraria que suponen un riesgo para los derechos<sup>332</sup>.

En el caso de las y los niños, la necesidad de ciertas ‘interferencias’ de otros sujetos para el desarrollo es, si cabe, más evidente: iguales, padres y madres, personas que tienen a cargo su educación<sup>333</sup>. Argumentar los derechos frente a las situaciones de dominación arbitraria permite que esas interferencias necesarias no menoscaben la dignidad de los sujetos que interactúan. En buena medida, permite introducir la igual dignidad en relaciones en las que tradicionalmente se viene legitimando el poder de una de las partes sobre otra.

Si se considera que parte del objetivo de los sistemas de derechos es evitar la dominación arbitraria, resulta más fácil redefinir las relaciones entre lo público y lo privado. Conviene tener en cuenta que, durante mucho tiempo, las relaciones familiares no han formado parte de lo político y han quedado, por extensión, fuera del ámbito de lo jurídico. Como ha sido dicho, los y las niñas se consideraban parte del ámbito de privacidad protegido de los y las progenitoras. Las actuaciones para proteger a los niños y niñas frente a padre y madres se trataban jurídicamente como límites a derechos de estos últimos y en ese sentido eran contempladas de forma ‘restrictiva’.

En definitiva, la CDN representa un cambio con respecto al marco ético y cultural desde el que venía abordándose el tratamiento de la infancia, y también en el modelo de derechos. Frente a un esquema en el que los y las niñas sólo interesan en tanto que futuros adultos, pero también frente a un escenario en el que pasa a ser un objetivo prioritario de las políticas públicas y del derecho su protección, la CDN considera los sistemas de

---

<sup>332</sup> “Cuando una persona es libre en el sentido de la libertad negativa, está exenta de interferencias en las cosas que hace –exenta de coerción u obstrucción intencionadas-, y exención significa ausencia de interferencia. Cuando una persona disfruta de no-dominación, está exenta de interferencias arbitrarias en las cosas que hace, y exención significa aquí que otros son incapaces de interferirse en su camino. La restricción de que está hecha aquí la exención no es cualquier interferencia, sino la interferencia arbitraria. Y esta exención no se limita a implicar la ausencia de interferencia, sino la incapacidad de otros de ejercerla: se trata, si se quiere, de una segura ausencia de interferencia”, PETTIT, Philip, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, trad. T. Doménech, Paidós, Barcelona, 1999, p. 45.

<sup>333</sup> ESPINOSA BAYAL, Ángeles, “Relaciones padres e hijos en un mundo en cambio”, en MARTÍN LÓPEZ, M<sup>a</sup> Teresa (coord.), *El Derecho y los derechos de los niños*, Madrid, Junta de Castilla la Mancha, Madrid, Exlibris, 2003, pp.49-60.

protección de la infancia como parte de los sistemas de protección de los derechos humanos de los y las niñas y adolescentes.

Este nuevo marco se proyecta sobre la definición del interés superior del niño que lleva a cabo el Comité de los Derechos del Niño a partir del artículo 3.1 CDN. Recordemos que el precepto señala:

“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

En la Observación General N° 14, en la que el Comité de los Derechos del Niño interpreta el alcance del derecho de niños y niñas a que su interés superior sea una consideración primordial, se encuentran los elementos clave que articulan el nuevo enfoque<sup>334</sup>.

En primer lugar, en el par. 5 señala que “la plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana.

Asimismo, en el par. 6 el Comité configura el interés superior del niño es un concepto triple:

a) Un derecho sustantivo: el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general. El artículo 3, párrafo 1, establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales.

b) Un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.

c) Una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses

<sup>334</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, 2014, CRC/C/GC/14 Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F14&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F14&Lang=en) (última consulta 30 de marzo de 2023)

del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos”.

## 2.- Los sistemas de protección de los y las niñas desde un enfoque basado en derechos

En el marco del Estado de Derecho, en relación con los niños y las niñas (y esto puede extenderse a otros grupos en situación de vulnerabilidad) se han desarrollado tres modelos de políticas públicas. En un primer momento, y en coherencia con el Estado liberal de Derecho y el ya mencionado dogma de la separación entre sociedad y Estado, las políticas han consistido en no tenerlos en cuenta. Ya se ha señalado al respecto que en el Derecho los y las niñas son menores de edad y lo que ello implica. La falta de atención pública a los niños y las niñas legitima y consolida la situación social de partida; se habla, en este sentido, de políticas conservadoras. Más allá de la regulación del régimen de la minoría de edad, la atención a la infancia no se concibe como un deber del Estado, sino como una cuestión de caridad o de orden público y es en coherencia con estas ideas como se maneja la situación de los niños y niñas que no tienen cuidado familiar (‘abandonados’).

En el escenario del Estado social, y en sintonía con el proceso de especificación tal y como ha sido descrito, la orientación de las políticas públicas es la protección a la infancia. Las políticas no adoptan un enfoque basado en derechos, entre otras cuestiones, porque el objetivo tiene que ver más con la atención a las necesidades y, en último extremo, la utilidad social. Las intervenciones se justifican para el mayor beneficio de la sociedad en la medida en que la infancia en situación de riesgo supone un peligro para la estabilidad social presente y futura (los y las niñas en exclusión difícilmente serán personas adultas productivas); se trata de políticas tecnocráticas. En la medida en que la prioridad es el bienestar social, también decae la idea de que los y las niñas son parte del patrimonio de padres y madres y, hasta cierto punto, pierde fuerza el mito del amor incondicional de estos. Se protege a los y las niñas también de su familia. Sacar a los y las niñas del entorno familiar cuando existe una situación que suponga un riesgo, sin valorar hasta qué punto lo más adecuado para su desarrollo y lo más respetuoso con sus derechos pueda ser apoyar a la familia, se convierte en una práctica habitual.

Frente a lo anterior, el modelo coherente con el desarrollo de la CDN es, conforme se ha señalado, el que concibe la protección social como parte del sistema de protección de los derechos de las niñas y de los niños. Esta idea encuentra acogida en las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños* aprobadas por Resolución 64/142 de la Asamblea General de Naciones Unidas en 2009, cuyo propósito es “establecer pautas adecuadas de orientación política y práctica con el propósito de promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales relativas a la protección y al bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación”<sup>335</sup>.

<sup>335</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, 2010, A/RES/64/142, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064> (última consulta 30 de marzo de 2023).

En buena medida, 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, al menos en el plano de las intenciones, responde al modelo descrito (la CDN había sido ratificada por España el 30 de noviembre de 1990). De este modo, en la exposición de motivos dice incorporar “un nuevo enfoque a la construcción del edificio de los derechos humanos de la infancia”, que “consiste fundamentalmente en el reconocimiento pleno de la titularidad de derechos de los menores de edad y de una capacidad progresiva para ejercerlo”, y acepta “que la mejor forma de garantizar social y jurídicamente la protección a la infancia es promover su autonomía como sujetos”. La Ley Orgánica 1/1996 constituyó un primer paso hacia el tratamiento de los niños y niñas desde un enfoque basado en derechos, sin embargo, a día de hoy todavía no se ha producido el cambio cultural que requiere la efectiva implantación del enfoque<sup>336</sup> y esta situación trasciende a la aplicación del sistema de protección que prevé en cuya aplicación no se establecen garantías suficientes para evitar la separación y hay una clara tendencia a la institucionalización<sup>337</sup>. El sistema que fue objeto de modificación por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia precisamente para su adecuación a los principios marcados por las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado*.

Ya se ha apuntado que en este documento se resumen las exigencias en tres ideas: la prioridad de las medidas estables frente a las personales, de las familiares frente a las residenciales y de las consensuadas frente a las impuestas. El objetivo hacia el que apunta la normativa es construir un hogar y todas las fórmulas encuentran retos. Por supuesto, resulta problemático el acogimiento residencial con las dificultades que existen para que una institución de gran tamaño sea un hogar y, sobre todo, su organización pueda responder al interés superior de los niños y niñas. Cuando el acogimiento es en familia extensa, resulta fundamental el apoyo a la familia, que también es importante cuando el acogimiento se realiza en familia ajena.

La eficacia de la transformación de un modelo todavía bienestarista en un modelo de derechos depende de que la cultura de los derechos permee en quienes intervienen en los sistemas de protección desde todos los puntos de vista (poderes públicos, organizaciones, empresas de economía social o de capital privado, trabajadoras y trabajadores, familias y personas), pero también en la comunidad. La garantía de los derechos de los niños y de las niñas pasa por que seamos capaces de construir sociedades inclusivas.

---

<sup>336</sup> En este sentido, diez años después, en el *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009* se afirmaba: “un derecho de la infancia y adolescencia que requiere un mayor desarrollo para el cumplimiento efectivo de la Convención de los Derechos de los Niños es el relacionado con la participación infantil y, de manera específica en aquellos asuntos que les conciernen, facilitando que se escuche su opinión y sea tenida en cuenta, sobre todo en decisiones profesionales de especial trascendencia para la vida de los niños y niñas como internamientos, adopciones, acogidas, etc. La práctica de este derecho requiere promover una cultura diferente de acercamiento a los derechos y responsabilidades, así como a las necesidades de la infancia, y no es suficiente su plasmación jurídica porque debe extenderse a su vida cotidiana en todos sus ámbitos de socialización”, Observatorio Infancia, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009*, p. 20, disponible en <https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/documentos/PlanEstra2006Espa.pdf> (última consulta 30 de marzo de 2023).

<sup>337</sup> Citar informes

Por otro lado, resulta esencial, como una consecuencia del enfoque basado en derechos, atender a la diversidad de situaciones en las que niños, niñas y adolescentes pueden encontrarse, para lo cual, la perspectiva de la interseccionalidad resulta imprescindible. En primer lugar, porque en el caso de los niños, niñas y adolescentes, las niñas y las adolescentes, además de estar sometidas por el adultismo lo están por el sexismo; sólo adoptando una perspectiva de género es posible asegurar que se tiene una idea de la situación de las niñas como receptoras de cuidados en las instituciones y fuera de ellas, así como del impacto que pueden tener en ellas las medidas a adoptar con el objetivo de la desinstitucionalización. Adicionalmente, en nuestro marco cultural, quienes cuidan -como profesionales y en el entorno familiar- son las mujeres y estas tareas de cuidado también recae sobre las niñas, lo que obliga a tener esta faceta especialmente en cuenta cuando se trata de diseñar sistemas de apoyos, cuidados y acompañamientos inclusivos; desde luego, la desinstitucionalización no puede llevarse a cabo a costa de incrementar la carga de cuidados no remunerados o mal remunerados de las mujeres, pero tampoco la provisión de apoyos, cuidados y acompañamientos puede desconsiderar a las niñas como proveedoras de cuidados.

El punto de vista de la interseccionalidad también permite recordar que niños, niñas y adolescentes pueden ser personas con discapacidad y en situación de sinhogarismo; y esta reflexión se hace especialmente relevante en dos niveles, en primer lugar porque los datos muestran que hay una prevalencia de la discapacidad mayor en la infancia y adolescencia en el sistema de protección que en la sociedad en general, así como también el acogimiento residencial representa un porcentaje mayor para infancia y adolescencia con discapacidad que el acogimiento familiar (cuando el porcentaje se invierte en el caso de infancia y adolescencia sin. Hay otras circunstancias, como la nacionalidad, que son relevantes en relación con la determinación de los factores de riesgo de la institucionalización de infancia y adolescencia. Todos estos factores son también importantes desde el punto de vista de la evaluación del impacto de la institucionalización en los derechos y de los requisitos que los apoyos, cuidados y acogimientos deben cumplir para ser inclusivos.

### **3.- Sistema de auditoría ética para los procesos de desinstitucionalización**

El marco actual del sistema de protección conlleva la intervención de diversos actores con diferentes grados y ámbitos de responsabilidad. Por un lado, sobre el sistema recaen competencias tanto estatales, como autonómicas y locales, lo que implica que confluyen distintos niveles normativos y, por otro, la gestión de los recursos y prestación de servicios es llevada a cabo por agentes públicos, de la economía social y privados, lo que genera dificultades para asegurar que los estándares de calidad y la orientación de los servicios sean comunes. Adicionalmente, se ha insistido en ello, el paso de un modelo institucionalizador a un modelo de derechos requiere de un cambio cultural que debe ser impulsado en todos los espacios de intervención (además de, por supuesto, en la comunidad). En este panorama, el establecimiento de criterios de calidad comunes inspirados en el enfoque de derechos humanos, que afectan a los procesos de desinstitucionalización y a los servicios (podemos decir, cuidados o apoyos) y que se

aseguren mediante un sistema de auditoría ética<sup>338</sup> constituye una herramienta complementaria al impulso que el objetivo pueda recibir desde el plano legislativo. Conviene no olvidar, sin embargo, que estamos hablando de mecanismos de garantías de derechos, por lo que la responsabilidad de su efectividad depende en última instancia de los poderes públicos.

Existen distintos momentos en los que el cumplimiento de los criterios de calidad puede verificarse. En primer lugar, la normativa relevante debe establecer la obligatoriedad de los criterios en su ámbito de aplicación y las fórmulas para garantizar que sean tenidos en cuenta. Es la normativa la que debe establecer procedimientos para la autorización de la prestación del servicio condicionada al cumplimiento de los requisitos y mecanismos de inspecciones periódicas que permitan detectar desviaciones. La misma normativa puede dotar de reconocimiento a procedimientos de evaluación de calidad relacionados con la mejora con respecto a los requisitos mínimos. Asimismo, las orientaciones sobre la mejora que guíen los procesos de calidad y que se nutran de los resultados de los mismos, pueden difundirse desde los poderes públicos en instrumentos como “directrices, recomendaciones y guías de buenas prácticas”<sup>339</sup>.

La evaluación de calidad puede llevarse a cabo mediante auditorías éticas. Frente a las auditorías financieras o de gestión, las auditorías éticas evalúan el grado en el que los principios con los que se compromete la organización permean en su funcionamiento<sup>340</sup>.

En ningún caso las auditorías éticas deberían ser entendidas como un sustituto de la inspección, sino que su nivel de exigencia ha de superar el del mero cumplimiento (*compliance*) para convertirse en un instrumento de mejora con respecto a los mínimos normativamente exigibles. Así entendidas, su utilidad reside en que son compatibles con objetivos de máximos, pueden adecuarse a los riesgos que se detecten en cada organización, son instrumentos flexibles para la estandarización de la calidad, son adaptables a las preferencias y necesidades de agentes y *stakeholders*.

Un marco de calidad completo consta de un marco de referencia (que incluye los principios que deben orientar la actividad y los criterios de evaluación), un sistema de evaluación (que permita valorar la adecuación a los criterios) y planes de mejora (que permitan alcanzar los niveles máximos de satisfacción en relación con los principios).

En lo que sigue, se tratará de presentar algunas reflexiones sobre los aspectos básicos a considerar en la evaluación de los procesos de desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes en relación con el marco de referencia y con el sistema de evaluación.

Se ha señalado que el objetivo de las auditorías éticas es medir e impulsar el compromiso de las personas y de la organización con principios. En relación con el

<sup>338</sup> La preocupación por la ética en los negocios que se pone de manifiesto después de los grandes escándalos financieros de los noventa dio paso a la implantación de mecanismos de gestión de la ética de las organizaciones con el objetivo de cambiar las motivaciones de las personas y/o la estructura de las organizaciones, LOZANO AGUILAR, J.F., “Códigos éticos y auditorías éticas”, *Veritas*, vol. II, nº 17, 2007, pp. 225-251, p. 228.

<sup>339</sup> Al respecto ZALAKAÍN, J., “Suficiencia, adecuación y gestión de la calidad en el marco del sistema español de atención a la dependencia”, *Revista de servicios sociales*, nº78, 2022, pp. 21-49, que presenta una descripción sobre la gestión de la calidad del sistema de la dependencia en España.

<sup>340</sup> “Evalúa el grado de cumplimiento de una organización con los estándares de ética acordados”, TASK FORCE SOBRE AUDITORÍA DE LA ÉTICA DE EUROSAI, *Directriz sobre auditoría de la ética en las organizaciones del sector público*, 2017, p. 5, .disponible en (última consulta 24 de julio de 2023)

estudio que se está llevando a cabo, la auditoría debe orientarse a garantizar que los principios de un enfoque basado en derechos permeen en el sistema de protección de la infancia. Desde este punto de vista, la auditoría puede ser un instrumento adecuado para impulsar y evaluar los cambios culturales que se precisan para que el sistema de protección de la infancia se transforme en un sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Al respecto, conviene recordar que la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes a la que se orienta este estudio es la que se refiere a la institucionalización dentro del sistema de protección. Conforme se ha señalado, a pesar de los principios incorporados en la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor desde 2015, el actual sistema de protección se basa en una cultura institucionalizadora, lo que tiene como resultado que los niños, niñas y adolescentes en el sistema tengan vidas institucionalizadas y la prevalencia (contraria a las directrices internacionales) de la institucionalización, esta vez entendida como recurso en el sistema.

La coherencia con el enfoque basado en derechos requiere de una transformación completa que convierta el sistema de protección en un sistema de protección de los derechos de las niñas y niños. La transformación de los recursos para dar prioridad a soluciones no institucionalizadoras es una parte de este objetivo. Así lo avala la Estrategia Europea sobre Derechos de los Niños que invita a los estados a “promover estrategias y programas nacionales para acelerar la desinstitucionalización y la transición hacia servicios asistenciales de calidad en la comunidad y en la familia, dedicando también una atención adecuada a la preparación de los niños para la salida de las instituciones de acogida, en particular en el caso de los menores migrantes no acompañados”<sup>341</sup>.

Es importante, para determinar los criterios a tener en cuenta para valorar la calidad ética, no perder de vista la finalidad del objeto de evaluación. En el caso de los sistemas de protección y, de modo específico, de los procesos de desinstitucionalización, la finalidad es la garantía de los derechos de los niños y de las niñas cuya exposición es la que activa el sistema.

Desde esta finalidad han de plantearse los referentes y los indicadores que guíen el proceso de desinstitucionalización que habrá de inspirarse, en primer lugar, en el interés superior.

En España, existe un instrumento fundamental de carácter general para la incorporación del enfoque basado en derechos, que es el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia<sup>342</sup>, que suministra criterios generales que han de ser adecuados a los apoyos, cuidados y acogimientos inclusivos para infancia y adolescencia.

<sup>341</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño, 24.3.2021 COM(2021) 142 final, p. 14, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0142> (última consulta 27 de julio de 2023).

<sup>342</sup> Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (BOE de 11 de agosto de 2022).

Específicamente en relación con los niños, niñas y adolescentes existen dos instrumentos aprobados por la Comisión Delegada de Servicios Sociales el 2 de octubre de 2019, uno relativo al acogimiento residencial, otro a acogimiento familiar (aplicable también al acogimiento en familia extensa)<sup>343</sup>.

A continuación, se presenta el esquema de los estándares previstos. Para cada estándar del acogimiento residencial se incorpora una propuesta de mínimos:

### **Eje 1: Los recursos**

Estándar 1: Emplazamiento, estructura física y equipamiento

#### **Indicadores:**

- o Localización y recursos
- o Diseño arquitectónico
- o Equipamiento, mobiliario y decoración
- o Habitaciones
- o Cuarto de baños y servicios

Estándar 2: Recursos humanos

#### **Indicadores:**

- o Cualificación, experiencia y estabilidad
- o Plantilla y desarrollo profesional.
- o Supervisión y profesionales de apoyo
- o Otro personal, prácticas y voluntariado.

### **Eje 2: Procesos básicos**

Estándar 3: Derivación y recepción-admisión

#### **Indicadores:**

- o Proceso de decisión y derivación
- o La recepción del niño

Estándar 4: Evaluación de necesidad

---

<sup>343</sup> Comisión Delegada de Servicios Sociales, “Criterios de Cobertura, Calidad y Accesibilidad en acogimiento Residencial (D.A. 3ª Ley 26/2015), 2 de octubre de 2019, disponible en [https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Criterios\\_de\\_cobertura\\_calidad\\_y\\_accesibilidad\\_en\\_acogimiento\\_residencial.pdf](https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Criterios_de_cobertura_calidad_y_accesibilidad_en_acogimiento_residencial.pdf) (última consulta 24 de julio de 2023); Criterios de Cobertura, Calidad y Accesibilidad en Acogimiento Familiar (D.A. 3ª Ley 26/205), 2 de octubre de 2019, disponible en [https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Criterios\\_de\\_cobertura\\_calidad\\_y\\_accesibilidad\\_en\\_acogimiento\\_familiar.pdf](https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Criterios_de_cobertura_calidad_y_accesibilidad_en_acogimiento_familiar.pdf) (última consulta 24 de julio de 2023). Existe un tercer documento de interés aprobado también en esta fecha, que es el relativo a los “Estándares de Calidad en Programas de Estancias Temporales de Personas Extranjeras Menores de Edad”, 2 de octubre de 2019, disponible en [https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Estandares\\_de\\_calidad\\_en\\_programas\\_de\\_estancias\\_temporales\\_de\\_personas\\_extranjeras\\_menores\\_de\\_edad.pdf](https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/docsTecnicos/pdf/Estandares_de_calidad_en_programas_de_estancias_temporales_de_personas_extranjeras_menores_de_edad.pdf) (última consulta 24 de julio de 2023).

**Indicadores:**

- o Metodología
- o Contenidos

Estándar 5: Proyecto Socio-educativo Individual

**Indicadores:**

- o Formalización del PSEI
- o Contenidos del PSEI
- o Revisión y seguimiento del PSEI

Estándar 6: Salida y transición a la vida adulta

**Indicadores:**

- o La salida
- o Transición a la vida independiente.

Estándar 7: Apoyo a las familias para reunificación

**Indicadores:**

- o Enfoque de ayuda y cooperación con las familias
- o Facilitación y apoyo a los contactos con la familia
- o Las visitas como oportunidad de contacto y evaluación
- o Fomento de la participación de las familias
- o La educación en habilidades parentales y de crianza

**Eje 3: Necesidades y bienestar**

Estándar 8: Seguridad y protección

**Indicadores:**

- o Seguridad física en el ambiente
- o Prevención de relaciones abusivas entre iguales
- o Prevención de relaciones abusivas por parte de adultos
- o Convivencia segura y mantenimiento de autoridad
- o Cobertura afectiva y soporte emocional
- o Abogacía social

Estándar 9: Respeto a los derechos

**Indicadores:**

- o Privacidad en el uso de espacios
- o Comunicación y confidencialidad
- o Confidencialidad de los datos
- o Trato digno y afectuoso
- o Reclamaciones y sugerencias
- o Respeto a la identidad, cultura y las creencias

Estándar 10: Necesidades básicas materiales

**Indicadores:**

- o Alimentación y pautas en la mesa
- o Ropa
- o Equipamiento de higiene

o Gastos de uso personal

Estándar 11: Estudios y formación

**Indicadores:**

- o Escolarización normalizada y formación
- o Rendimiento, cualificación y apoyo al trabajo escolar
- o Equipamiento y material para el estudio
- o Actividades y programas de refuerzo de habilidades de aprendizaje
- o Habilidades y hábitos de estudio

Estándar 12: Salud y estilos de vida

**Indicadores:**

- o Atención sanitaria
- o Detección, evaluación y tratamiento de problemas conductuales, emocionales y del desarrollo
- o Historial y registro de salud
- o Educación para la salud
- o Educación afectivo – sexual

Estándar 13: Normalización e integración

**Indicadores:**

- o Ocio y relaciones sociales en el contexto comunitario
- o Conocimiento y acceso a los recursos de la comunidad
- o Apoyo social, amistades y visitas en el hogar
- o Materiales de entretenimiento
- o Uso de la televisión, videojuegos e Internet
- o Coeducación en los hogares
- o Flexibilidad y vida cotidiana
- o Fines de semana
- o Salidas, viajes y visitas

Estándar 14: Desarrollo y autonomía

**Indicadores:**

- o Intensidad de la intervención educativa
- o Trabajo educativo rehabilitador
- o Trabajo individual sobre expectativas y decisiones
- o Incremento de responsabilidades
- o Habilidades para la independencia

Estándar 15: Participación

**Indicadores:**

- o Participación activa en la elaboración de normas de convivencia y la organización del recurso residencial.
- o Actividades para la toma de decisiones
- o Participación en el proceso de elaboración de su Plan Individualizado de Protección, su Proyecto Socio Educativo Individualizado (PSEI) y su evaluación.
- o Participación en la evaluación de calidad

## Estándar 16: Uso de consecuencias educativas

### **Indicadores:**

- o Consecuencias reglamentadas, equilibradas y educativas
- o Medidas educativas correctoras de reparación y económicas
- o Uso de consecuencias positivas
- o Uso de la contención física

## **Eje 4: Gestión y Organización**

### Estándar 17: Gestión del programa

#### **Indicadores:**

- o Documentos de planificación y gestión
- o Monitorización, registro y notificación
- o Evaluación del recurso residencial

### Estándar 18: Liderazgo y clima social

#### **Indicadores:**

- o Liderazgo de la dirección
- o Trabajo en equipo y participación
- o Reconocimiento profesional

### Estándar 19: Organización laboral

#### **Indicadores:**

- o Turnos de educadores
- o Horarios de otros profesionales y reuniones

### Estándar 20: Coordinación entre profesionales

#### **Indicadores:**

- o Coordinación y trabajo conjunto entre el personal educativo del recurso residencial
- o Coordinación y trabajo conjunto con los servicios sociales de infancia
- o Colaboración con los centros escolares, formativos y de ocio.
- o Colaboración con profesionales de la salud
- o Colaboración con otros servicios generales o especializados.

El siguiente cuadro incorporado al documento en el que se aprueba, resume los estándares del Acogimiento familiar:

<b>OBJETIVOS</b>	<b>VALORACIÓN APTITUD</b>	<b>COMPENSACIÓN ECONÓMICA</b>	<b>FOMENTO DEL ACOGIMIENTO FAMILIAR Y ASOCIACIONISMO</b>
<b>CALIDAD</b> <b>(satisfacción)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agilización del procedimiento.</li> <li>- Determinación de los aspectos a abordar en el procedimiento, metodología y criterios y profesionales necesarios para lograr eficacia y eficiencia.</li> <li>Fases: información, formación, valoración psicológica y social, propuesta y resolución</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinación de la naturaleza de la prestación. Régimen de Incompatibilidades.</li> <li>- Condiciones, requisitos y procedimiento de concesión.</li> <li>- Determinación cuantías según características acogimiento y necesidades de los niños y niñas acogidos.</li> <li>- Agilización pago.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actividades a realizar, número, contenido, objeto.</li> <li>- Características financiación: condiciones y requisitos.</li> </ul>
<b>COBERTURA</b> <b>(porcentaje abarcado, conjunto de medios)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinación de ratios y profesionales según volumen.</li> <li>- Herramientas técnicas. (manual formación y valoración)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinación de número y perfil de las personas a las que corresponde la gestión.</li> <li>- Ámbito objetivo de la prestación (conceptos incluidos) y su relación con las cuantías.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinación de número y perfil de las personas que intervienen.</li> <li>- Medios y herramientas de trabajo.</li> </ul>
<b>ACCESIBILIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitar el acceso al procedimiento, mediante el establecimiento de los medios técnicos, y horarios flexibles.</li> <li>- Publicidad del procedimiento y su resultado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Universalización de la prestación. Ámbito subjetivo.</li> <li>- Facilitar el acceso a la prestación, mediante el establecimiento de los medios técnicos y normativos pertinentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitar el acceso a la actividad de fomento y a sus resultados.</li> </ul>

## Capítulo segundo. Red de apoyos y servicios de base comunitaria y familiar: los ACAIs

En el caso de la infancia y de la adolescencia resulta fundamental no perder de vista que el criterio que debe inspirar las intervenciones es el interés superior. Este criterio implica que el interés de los niños, niñas y adolescentes es prioritario frente a otros intereses en juego en la toma de decisiones. Además, exige la interpretación de las disposiciones jurídicas de modo que respondan mejor a la efectividad de este mismo interés. Y, finalmente, obliga a que en la adopción de las decisiones en cualquier ámbito tengan que analizarse las repercusiones (positivas o negativas) para la infancia y la adolescencia. El interés superior ha de ser determinado para cada circunstancia concreta en la que la toma de decisiones se produce y el primer elemento para su determinación es la opinión de los niños, niñas o adolescentes a quienes incumbe la decisión.

Desde este punto de vista, para cada caso concreto, deben estar disponibles las medidas que permitan la salvaguarda del interés superior. En el caso de los niñas, niños y adolescentes como colectivo, parece existir consenso en que el interés superior avala la preservación de su derecho a vivir en familia, por lo que el desarrollo medidas universales e inclusivas de protección a las familias cualquiera que sea su modelo (también acogedoras) es condición para prevenir la institucionalización.

Con estos presupuestos, desde las recomendaciones internacionales, los aspectos claves para unos apoyos, cuidados y acompañamientos inclusivos tienen que ver con una serie de cuestiones que serán presentadas en el primer apartado del capítulo.

Por otro lado, constituye un requisito para el funcionamiento del nuevo modelo, que la organización del trabajo de las personas de las que depende el cuidado se adecúe a sus exigencias. Esta cuestión guarda relación con las condiciones laborales, pero también con la adecuación de las figuras profesionales a los roles necesarios para que la red de apoyos y servicios sea efectivamente garantía de una vida buena en comunidad. A la reflexión sobre ello se dedica el segundo apartado.

### 1.- Las claves para los ACAIs

Las claves para una modelo de apoyos, cuidados y acogimientos inclusivos tienen que ver con: condiciones de vida, participación, no discriminación e inclusión, derecho a la vivienda, servicios de apoyo, vida en comunidad, enfoque de derechos humanos y enfoque de género, seguimiento y acompañamiento de las familias y de los centros.

#### Condiciones de vida

En los procesos de desinstitucionalización, el paso desde un enfoque asistencialista a un enfoque garantista de derechos implica que los poderes públicos tienen la responsabilidad de brindar apoyos materiales, físicos y emocionales que favorezca la inclusión en la comunidad y la preparación para una vida independiente. Para los niños, niñas y adolescentes, ello implica que el sistema de protección social afronte, desde un trato individualizado, las distintas vulnerabilidades, necesidades y proyectos de vida de la persona. Además, y dado que niños, niñas y adolescentes, tienen el derecho a vivir en familia, esa responsabilidad alcanza a la protección de las familias.

Son políticas relevantes de protección a las familias las que se orientan a la garantía del derecho a una vivienda digna, al empleo, el apoyo económico y, más en general, el apoyo a la crianza a través de medidas de distinto tipo como las relacionadas con la conciliación, pero también con la formación, que tengan una base comunitaria (como centros de cuidado accesibles y disponibles). El objetivo es la implementación de recursos para que la familia pueda desempeñar el papel protector que socialmente se le atribuye. Dentro de este bloque deben contemplarse medidas que incidan de modo particular en las circunstancias en torno a las cuáles se identifican factores de riesgo para evitar que este se produzca.

La consideración de la vivienda es un punto particularmente importante dentro de los procesos de desinstitucionalización, ya que permite garantizar que las personas mantengan un espacio seguro y estable donde desarrollarse y realizar su propio plan de vida, pero, además, que el derecho deba darse dentro de ciertas condiciones, como son: la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, la asequibilidad en los gastos que implica su mantención y que la misma se encuentre en un lugar que permita el acceso a opciones de empleo, servicios de atención a la salud, centros de atención para niñas y niños, escuelas y otros servicios sociales.

Además, los Estados tienen la labor de, identificar los derechos no garantizados de las niñas y niños dentro de sus familias, por negligencia o falta de recursos; para intervenir en favor de su desarrollo. Existen claves específicas desde un enfoque de infancia que deben ser consideradas de manera transversal en la generación y desarrollo de alternativas hacia la desinstitucionalización, como: la gratuidad y no interrupción de los servicios básicos (por ejemplo: en el transporte, los comedores escolares, las actividades extracurriculares y la atención psicológica); los apoyos dirigidos para el tránsito hacia la vida adulta (desde los 14 años o antes) y el seguimiento y acompañamiento a las familias de origen, extensa y acogida por el tiempo que sea necesario (más allá de la mayoría de edad).

## Participación

En la medida en que la opinión de los y las niñas y adolescentes es necesaria para la determinación del interés superior, el establecimiento de mecanismos de participación en los distintos niveles es un requisito para una red de apoyos y servicios que constituya una alternativa a la institucionalización. Por tanto, otra clave para que la red de apoyos y servicios de base comunitaria se adecúe a las recomendaciones internacionales es la garantía de la participación de niños, niñas y adolescentes en las decisiones que se adopten de carácter general o particular.

## No discriminación e inclusión

Las políticas públicas deben enfocarse en evitar las segregaciones de las niñas y niños que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, como es el caso de las niñas y niños con discapacidad, migrantes, con problemas de conducta, sin referentes familiares y grupos de hermanas o hermanos; dado que son los grupos que más riesgo corren de ser institucionalizados. A la vez, los Estados deben desarrollar protocolos específicos para el tratamiento de las necesidades de la infancia, especialmente la que se encuentra en acogimiento, realizar capacitaciones al personal encargado de los cuidados, lo que incluye a las familias de acogida y el personal administrativo que lleva los casos;

y desarrollar las capacidades sociales de la infancia que se encuentra en el sistema de protección, para fortalecer su desarrollo integral.

### **Derecho a la vivienda**

Además de como parte de la garantía de las condiciones de vida, el derecho a la vivienda, en este contexto, también implica que los centros residenciales se adapten y estructuren teniendo en cuenta las etapas de desarrollo y necesidades de las niñas, niños y adolescentes, tomando siempre en consideración su opinión, y que sean espacios familiares, que puedan hacer propios y donde se garanticen sus derechos.

### **Servicios de apoyo**

Dentro de los procesos de desinstitucionalización, las alternativas dirigidas a brindar apoyo a las personas, especialmente a las que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, se hacen más necesarias. Es preciso que las alternativas impulsadas por los Estados tengan ciertos componentes que favorezcan la desinstitucionalización de las personas, así como que las alternativas sean flexibles y se brinden durante el tiempo necesario, ya estén integradas en la unidad de convivencia o se ofrezcan de forma externa, tengan en cuenta las necesidades y preferencias de las personas, sean interdisciplinarias y se encuentren dirigidas a dar prestación coordinada en distintos servicios: asistencia sanitaria, servicios sociales, acceso a la vivienda, empleo, educación, asesoramiento y mediación, entre otros.

### **Vida en comunidad**

Las alternativas dirigidas a brindar apoyos comunitarios o apoyos basados en la comunidad posibilitan que las personas puedan continuar viviendo dentro de su comunidad, la cual se extiende más allá de la casa. Si bien los servicios de apoyo comunitario pueden ser muy diversos, siempre deben tener en cuenta las necesidades y condiciones de cada persona, a partir de la creación de espacios de participación comunitaria, para que se les permita aprovechar efectivamente de los recursos comunitarios que se fomenten.

En el caso de las niñas, niños y adolescentes, estos servicios de apoyo comunitario, no solo deben traducirse en respaldar la inclusión en la comunidad, sino que también deben consistir en un apoyo específico de tránsito a la vida adulta, lo que implica un acompañamiento multidisciplinar en temas de: educación, vivienda, economía, laboral y migración, entre otros. Así como que las alternativas se desarrollen dentro de un espacio de proximidad con su entorno de origen, como pueden ser sus familias, de tal manera que la medida que se aplique no implique un cambio o alteración al desarrollo de la niña o niño.

### **Enfoques y procesos**

El enfoque de los derechos humanos es el marco cultural desde el que se propone que ha de llevarse a cabo el proceso de desinstitucionalización. Esta aproximación reclama que las políticas públicas, normativas y alternativas fomentadas por los Estados sitúen la atención en la persona y con un enfoque a largo plazo, de tal manera que brinde una atención continuada, sólida, comunitaria y sensible de acuerdo a las necesidades y opiniones de la propia persona. Asimismo, el enfoque de derechos humanos implica trabajar principalmente en la prevención, para que las personas no tengan que salir de su lugar de residencia habitual ni de su entorno familiar. Sobre la base de lo anterior, es

necesario que exista una coordinación entre los diversos actores que intervienen en el proceso, se fomente una coherencia en las políticas públicas a nivel estatal y se trabaje con las comunidades.

De la mano del enfoque basado en derechos van el enfoque de género y el de infancia. Lo anterior implica que las alternativas, planes o procesos se deban desarrollar de tal manera que cubran verdaderamente las necesidades y condiciones de cada persona, y se asegure que, en el caso de las niñas y niños que sean separados de sus familias, se establezca una transición ética y cuidadosa que permita la adaptación de las niñas y niños a su nuevo entorno o situación.

### **Seguimiento y acompañamiento de las familias y de los centros**

Para las situaciones en las que la separación es inevitable o es la respuesta que mejor satisface el interés superior, deben existir recursos de acogimiento de base comunitaria y familiar adecuados para la diversidad de los niños, niñas o adolescentes que puedan requerirlos. Desde este punto de vista, es obligación del Estado asegurar las condiciones adecuadas para que la figura de acogida sea el entorno protector que el niño, niña o adolescente requiere tanto si se trata de familia extensa, como si se trata de familia ajena. Lo anterior puede requerir articular acogimientos especializados y/o profesionales.

Cuando el interés superior lo requiera, y con la temporalidad que este aconseje, el acogimiento podrá llevarse a cabo en un recurso residencial que en ningún caso puede responder a la cultura institucional por lo que debe permitir la conexión del niño, niña o adolescente con la comunidad y, en su caso, con su familia y debe organizarse de forma flexible de manera que la convivencia responda a su interés superior, lo que entre otras cuestiones implica la participación de los y las niñas y adolescentes que viven en los recursos en las decisiones sobre la organización.

## **2.- Perfiles y roles profesionales para un sistema de protección desde el enfoque basado en derechos**

Para un adecuado funcionamiento de los servicios de base comunitaria, resulta fundamental contar con personal que cuente con una formación enfocada en los cuidados y apoyos basados en los derechos de las personas y en el contexto comunitario, con el propósito de perfeccionar las competencias del personal y la calidad de vida de las personas a las que se atiende.

El cambio necesario en la forma de organización social de los cuidados no se puede lograr con los recursos y los actores tradicionalmente presentes. Es necesario formar a las y los profesionales teniendo en cuenta las nuevas demandas de atención y el cambio del paradigma sobre la relación entre personas cuidadoras y cuidadas.

Específicamente con el colectivo de infancia y adolescencia para la implementación de las medidas de prevención, protección y reunificación familiar y social se necesitan personas profesionales de que desempeñen funciones de:

### **Persona experta en prevención y detección de riesgo**

Que podría llevar a cabo su gestión en diversas áreas, pudiendo ser asignado a profesionales de la psicología, trabajo social, o educación social. Se trata de una persona capacitada para la identificación y evaluación de situaciones de vulnerabilidad que puedan constituir factores de riesgo. Por tanto, su principal objetivo es salvaguardar el

bienestar y los derechos de las niñas, niños y adolescentes, interviniendo de manera preventiva.

### **Figura de coordinación de bienestar y protección**

Es una figura clave en torno a la implementación de planes y protocolos en el ámbito educativo, el ocio y el deporte, así como escuchar a las niñas, niños y adolescentes y sus avisos sobre cualquier tipo de violencia, y de comunicar situaciones de riesgo, ya prevista en el ámbito de la LOPIVI cuyas funciones podrían ampliarse desde el punto de vista de los objetivos del sistema de protección más allá de la prevención integral de la violencia.

### **Figura de coordinación de participación infantil y juvenil**

Que estaría encargado de promover y garantizar el derecho humano de las niñas, niños y adolescentes a participar y expresar su opinión en todos los asuntos que les afectan. Su objetivo principal es fomentar la participación activa y significativa, brindando espacios y oportunidades para que puedan influir en las decisiones que se toman en diferentes contextos, como la familia, la escuela, la comunidad y las instituciones públicas. Este rol se desempeñaría, a nivel preventivo, de protección o de reunificación familiar y puede ser desempeñado por distintas disciplinas

### **Asistencia personal**

Si bien es un rol que se encuentra presente, no se ha promocionado lo suficiente para el colectivo de infancia y adolescencia, siendo además la prestación desigualmente repartida entre las comunidades autónomas. Si bien en la Resolución de 24 de mayo de 2023 se contemplan las competencias relacionadas a este rol, las mismas no están enfocadas en el colectivo de infancia y adolescencia,

### **Persona experta en parentalidad positiva**

Se considera como un recurso necesario, por cuanto en función de su especificidad, es posible que pueda articular de manera amplia lo concerniente a la prevención y promoción de capacidades y fortalezas en las familias que puedan encontrarse en una situación de riesgo, aquellas consideradas para el acogimiento familiar, ya sea ajena o extensa, así como para las familias que reintegran a la niña, niño y adolescente que ha pasado por acogimiento residencial. El enfoque de la parentalidad positiva también atiende a las necesidades de las figuras parentales. Para poder ser efectivas en su tarea educadora, necesitan información, orientación y reflexión sobre su estilo educativo.

### **Persona delegada de Protección**

Desde la LOPIVI se plantea en la descripción del mismo, que tiene una función esencial en la promoción de ambientes seguros y protectores para las niñas, niños y adolescentes, asegurando el cumplimiento de los protocolos de actuación y la prevención de situaciones de violencia. Su labor contribuye a garantizar que este colectivo pueda disfrutar de actividades deportivas y de ocio en un entorno seguro y saludable.

### **Profesional de referencia**

Es un agente fundamental en el proceso de cuidado y apoyo de niñas, niños y adolescentes. Este rol se contempla desde el brindar un enfoque de atención integral centrado en la persona, garantizando que las necesidades, derechos y bienestar de cada niña, niño o adolescente sean una prioridad. A través de una relación de confianza y apoyo continuo, el profesional de referencia se convierte en un punto de contacto esencial para la niña, niño o adolescente, así como para las familias o cuidadoras/es involucrados en su

vida. Implica la coordinación interdisciplinaria e interprofesional y la conexión con recursos y servicios adecuados para garantizar el pleno desarrollo de la personalidad y el pleno ejercicio de los derechos de las personas menores de edad. Cobra relevancia, que la elección del profesional de referencia debe ser de carácter mutuo, es decir, que no responde a una acción automática aleatoria en la designación del profesional, sino más bien en donde la opinión y deseo de la persona menor de edad sea trascendental.

### **Personal técnico de Acompañamiento Laboral**

Podría ser una figura para el apoyo a la vida adulta a la que habría que dotar de competencias relativas al enfoque basado en derechos EBDH.

### **Referente de emancipación**

Se trata de una figura de referencia que brinda asistencia en diversas áreas de la vida de las y los jóvenes que necesitan apoyo durante la transición hacia la edad adulta, fomentando su autonomía y crecimiento personal y guiando en la gestión de las ayudas correspondientes en lo que respecta al derecho a vivienda.

### **Personal técnico de inclusión para el servicio de vivienda**

Se propone como un personal especializado en la promoción de la inclusión y la autonomía de las y los adolescentes en proceso de emancipación que no cuentan con apoyos familiares y por ende con un espacio habitacional, así como de las y los jóvenes ex tutelados que han estado bajo el sistema de protección. Su objetivo principal debiese ser el brindar apoyo integral para que puedan acceder a una vivienda adecuada, promoviendo su desarrollo personal y social. Este rol debiese contemplar competencias profesionales basadas en un enfoque de derechos humanos, un modelo de atención integral centrado en la persona e interprofesionales, reconociendo la dignidad y el potencial de cada joven, contando con un amplio bagaje de los servicios, programas y ofertas que podría disponer el Estado a través de las comunidades autónomas para dar respuesta a este derecho.

### **Figura de tutela de resiliencia<sup>344</sup>**

Como profesional con la función de fortalecer la capacidad de resiliencia de las niñas, niños y adolescentes que han experimentado situaciones adversas o traumáticas en sus vidas. Se contempla su presencia en todas las medidas, ya sea prevención, protección y/o reunificación.

### **Rol de conector comunitario**

Esta propuesta de rol se encuentra fundamentada en la necesidad de promover vínculos sólidos entre las niñas, niños, adolescentes, sus familias y la comunidad en general. El objetivo principal es garantizar que las niñas, niños, adolescentes y sus familias tengan acceso a un entorno de apoyo y recursos que fomenten el pleno desarrollo de su personalidad y protección. De esta manera, actuará activando mecanismos de colaboración que resulten efectivos y eficaces, articulando los servicios con los cuales se relacionan tanto los y las niñas y adolescentes como sus familias en el ámbito sanitario, educativo, así como de servicios sociales, entre otros. La finalidad es que se otorguen

<sup>344</sup> MARTÍN DE CASTRO, J.M., SAEZ, I.A & TRESSERRAS ANGULO, A., "Aportaciones del paradigma de resiliencia a la acción socioeducativa. El caso del centro de menores extranjeros no acompañados Zabaloetxe." *Pedagogía social. Revista interuniversitaria*, nº 28, 2016, pp. 157-168.

respuestas efectivas y en el menor plazo, promoviendo recursos para la inclusión laboral y social, a través de la sensibilización y concienciación que alcance a la comunidad.

## Capítulo tercero. Cambios jurídicos necesarios

La reforma del sistema de protección llevada a cabo en 2015 introdujo en la normativa estatal una buena parte de las recomendaciones internacionales en relación con los procesos de desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes, sin embargo, todavía es necesario afrontar una serie de cambios normativos que solventen las dificultades que todavía subsisten para garantizar que los apoyos, cuidados y acogimientos destinados a este grupo sean inclusivos.

En primer lugar, es preciso adecuar del marco normativo de Comunidades Autónomas al esquema incorporado en la LO1/1996 en 2015, dado que por el momento sólo en siete de ellas se han aprobado nuevas normas.

Además, el desarrollo de los recursos previstos ha sido diferente y también es variable el grado de concreción de los estándares requeridos. Desde este punto de vista, se requieren medidas normativas orientadas a garantizar la igualdad de derechos de los niños y niñas en todo el territorio del Estado mediante el establecimiento de los estándares de respuesta que deben estar disponibles para que la opción dependa únicamente del interés superior

El estudio realizado muestra que la respuesta que los niños, niñas y adolescentes reciben por parte del sistema puede ser muy variable en función del territorio y también en función de las personas que los reciben en el sistema, de manera que debería hacerse un esfuerzo normativo orientado a coordinar y homogenizar la respuesta del sistema de protección entre las Comunidades Autónomas y dentro de cada una de ellas en cuanto a:

- i. las fórmulas para la determinación del interés superior
- ii. la protección dispensada en todo el territorio de manera que la disponibilidad de recursos no dependa del tamaño o ubicación de la entidad local.
- iii. las intervenciones de los distintos servicios públicos que inciden sobre la infancia y la adolescencia.
- iv. el catálogo de servicios de base familiar y comunitaria, que debe tener la suficiente flexibilidad como para adaptarse a las exigencias del interés superior del niño, niña y adolescente en cada caso.
- v. estándares de calidad de las modalidades de acogimiento y de los servicios

Existen, por otro lado, barreras importantes para un cambio cultural y en los modelos de respuesta para niños, niñas y adolescentes que viajan sin persona adulta o con discapacidad. Como se desprende de los datos, por razones distintas, su representación en el acogimiento residencial es desproporcionada y su situación en los centros responde en términos generales a la cultura institucional. También encuentran dificultades mayores para el tránsito a la vida adulta. Es fundamental, al respecto, desarrollar programas específicos para evitar la segregación y marginación de estas niñas y niños, atendiendo a los factores que inciden en las dificultades para reconstruir el vínculo social en estos casos y garantizando la disponibilidad del modelo de acogimiento familiar más adecuado para estos y estas niñas y adolescentes de manera que el argumento para decidir el tipo de acogimiento sea su interés superior y no la falta de opciones.

Por otra parte, existe un desfase entre la edad media de emancipación en la sociedad española (en torno a los 30 años) y la edad a partir de la cual la protección

brindada se extingue, de manera que, en el mejor de los casos, se prevé un acompañamiento hasta los 25 años, Para suplir el papel que se atribuye a las familias, se hace necesario desarrollar recursos adecuados para que en los caso sen los que sea necesario el acompañamiento de la persona pueda prolongarse al menos hasta la edad en la que de media los y las jóvenes viven de modo independiente.

Resulta llamativo, en otro orden de consideraciones, que el mantenimiento o la vuelta a la familia y las fórmulas de acogimiento familiar sean las consideradas idóneas en abstracto, pero que la mayor cantidad de recursos se destinen, en la globalidad del territorio del Estado, al acogimiento residencial. Para que los apoyos, cuidados y acogimientos de carácter comunitario y familiar puedan tener éxito es preciso articular mecanismos de protección de las familias de origen y de acogida y ello implica garantizar que cuenten con los recursos necesarios tanto económicos como de conciliación, formativos o de otro tipo.

Particularmente conviene revisar la normativa aplicable a la organización en los centros para garantizar que las restricciones sean consideradas límites a los derechos y por tanto sólo se admitan si están reguladas, son idóneas, necesarias y proporcionales. Para los centros de protección específicos para menores con problemas de conducta es necesario reformar la ley para que las contenciones procedan solo en caso de amenaza a la integridad física de personas, y no para proteger instalaciones y objetos, reforzando así su estricta excepcionalidad y contar con personal suficiente y capacitado técnicamente en la aplicación de las medidas de seguridad y formados en derechos de la infancia para gestionar situaciones de conflicto o crisis recurriendo de forma prioritaria a la desescalada.

También han de llevarse a cabo las reformas normativas necesarias para implementar los roles y capacitaciones requeridos para garantizar el cambio cultural que requiere el enfoque basado en derechos. Lo anterior, debe ir acompañado de una dignificación de las condiciones laborales de los y las profesionales

Uno de los mayores retos en un sistema tan fraccionado como el español es el desarrollo de mecanismos adecuados que permitan la recogida de datos de calidad del sistema, de manera que se puedan establecer tendencias, valorar los impactos y replantear la organización para una mayor garantía de los derechos de los y las niñas y adolescentes.

Finalmente, el Derecho por sí sólo no es un instrumento adecuado para producir el cambio social, pero sí puede contribuir a impulsar los cambios de mentalidad necesarios para transformar la cultura institucionalizadora en una cultura coherente con el enfoque basado en derechos.

## Conclusiones

- I. Desde un enfoque basado en derechos, la institucionalización entendida como privación de la posibilidad del decidir dónde, cómo y con quién vivir en condiciones de igualdad constituye una discriminación y, por tanto, una violación de los derechos humanos.
- II. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) es el primer instrumento internacional en el que los derechos de los niños y niñas se conciben como derechos humanos y hace obligatorio este enfoque para las políticas públicas de infancia. Frente a la justificación en la caridad o en la protección del bienestar de niños, niñas y adolescentes y el bienestar social, el enfoque basado en derechos contempla los sistemas de protección de la infancia como parte del sistema de protección de los derechos de niños y niñas.
- III. En el sistema internacional de protección de los derechos se han desarrollado directrices sobre cómo debe ser el cuidado de los niños y niñas privadas del cuidado parental que pueden condensarse en: no separación, estabilidad, reconocimiento del papel de la familia extensa, acogimiento familiar frente a centros de acogida, estándares de calidad centros de acogida que garanticen el interés superior, estrategia de desinstitucionalización, responsabilidad del Estado más allá de los 18 años
- IV. El éxito para la implementación de un modelo de políticas de infancia basado en derechos y, por tanto, de los procesos de desinstitucionalización, requiere de un profundo cambio cultural que transforme a las comunidades en comunidades inclusivas.
- V. Forma parte del enfoque basado en derechos la necesidad de evaluar las políticas para determinar en qué medida satisfacen los estándares marcados en los sistemas internacionales de protección. Al respecto, las auditorías éticas pueden ser un instrumento adecuado que complementa, pero no sustituye a instrumentos de inspección y de control administrados por las autoridades públicas.
- VI. El diseño de un marco de evaluación ética para los procesos de desinstitucionalización debe especificar los principios del enfoque de derechos en juego, para, a partir de ahí, detallar los estándares de procesos y servicios. Asimismo, se requiere del diseño de sistemas de gestión y de la inclusión de un plan de mejora. Un sistema de cuidados basado en derechos, los principios que han de orientar los procesos de desinstitucionalización y, específicamente, principios referidos a la desinstitucionalización de niños y niñas. Desde esta perspectiva habrán de identificarse las categorías a valorar y generarse los indicadores. De modo fundamental, el criterio que ha de guiar la organización de los recursos es el interés superior de la infancia y de la adolescencia.
- VII. La desinstitucionalización requiere del desarrollo de toda una serie de medidas preventivas de alcance universal que tengan en cuenta los factores de riesgo, además de medidas específicas cuando el riesgo se haya producido y del desarrollo de propuestas de reconfiguración de las fórmulas de acogimiento para alejarlas de la cultura institucional y favorecer su carácter inclusivo.

- VIII. Llevar a la práctica el enfoque de los derechos de la niña, niño y adolescente implica un profundo cambio cultural, que requiere el posicionamiento por parte de las y los profesionales del cuidado en este nuevo paradigma, lo que contribuirá a la transformación de las comunidades en comunidades inclusivas.
- IX. Las y los profesionales en el ámbito de las múltiples áreas de intervención con infancia, juventud y sus familias, deben ser formados más allá de los conocimientos teóricos y técnicos, en también en aspectos éticos y sociales, con la finalidad de favorecer el compromiso con la equidad, la justicia y el bienestar de las niñas, niños y adolescentes.
- X. Los nuevos roles profesionales deben integrar en su base modelos de atención personalizados, que pongan en el centro de la atención al colectivo de infancia y adolescencia, lo que significa un cambio de paradigma que implica relacionar los conceptos de dignidad y de autonomía, tomando en consideración la evolución de las propias capacidades de las niñas, niños y adolescentes, priorizando el bienestar y la calidad de vida, garantizando que sus necesidades sean satisfechas, que sus derechos sean protegidos y que tengan la oportunidad de participar activamente en las decisiones que afectan sus vidas.
- XI. Para los diversos ámbitos de intervención con la infancia y adolescencia, se requiere contemplar tanto las competencias basadas en el enfoque basado en derechos, las competencias desde los modelos de atención centrados en la persona, las competencias interprofesionales y las competencias técnicas y básicas para los diversos roles profesionales. Desde este punto de vista, es importante la unificación y homogenización de criterios a nivel nacional en cuanto a la adecuada capacitación específica, y la dotación de competencias básicas que significa el enfoque basado en derechos en el caso de la infancia y la adolescencia.
- XII. Las propuestas de puestos de trabajo presentes en los convenios colectivos se prevén para ámbitos demasiado heterogéneos que abarcan desde viviendas tuteladas hasta centros de internamiento. Por lo anterior, se requiere mayor especificación en los convenios colectivos respecto de las y los profesionales que intervienen por ámbito de acción, así como especificar las competencias profesionales que se entienden necesarias para los distintos puestos de trabajo.

## RECOMENDACIONES

A partir de la investigación realizada en los distintos ámbitos, cuyos resultados pueden consultarse para ampliar las propuestas, se realizan las siguientes recomendaciones que guardan relación con cambios normativos; con el desarrollo de planes, estrategias y políticas públicas; con promoción, sensibilización y formación; con la garantía de la participación de niños, niñas y adolescentes y los sistemas de información y registro de datos.

### Cambios Normativos:

1. Adecuación del marco normativo de las CA a la reforma de la LO1/96 de 2015.
2. Adecuación de la regulación del acogimiento a los estándares internacionales en todas las Comunidades Autónomas (por ejemplo, en la prohibición del acogimiento residencial para menores de 3 años, salvo que lo aconseje el interés superior).
3. Desarrollo normativo del acogimiento especializado y profesional en todas las Comunidades Autónomas.
4. Establecimiento de estándares mínimos de servicios de preparación para la vida independiente y de transición a la vida adulta.
5. Establecimiento de estándares mínimos de calidad para todas las modalidades de acogimiento y otros servicios.
6. Desarrollo de mecanismos de coordinación que permitan integrar los cuidados en un solo plano, poniendo al niño, niña o adolescente en el centro y evitando la fragmentación de la atención a la infancia en distintas instituciones y programas.
7. Revisar críticamente la normativa legal e infralegal (estatal y autonómica) aplicable al cuidado residencial de niños, niñas y adolescentes, y especialmente las que establezcan o permitan diversas formas de restricciones a los derechos de niños, niñas y adolescentes.
8. Fortalecer los mecanismos de control y protección a la infancia bajo modalidades de cuidado residencial, estableciendo claramente la obligación de proveer un entorno seguro para niños, niñas y adolescentes que evite toda forma de violencia y promueva el desarrollo integral desde un buen trato, y mecanismos de seguimiento de dicha obligación.
9. Regular legalmente la potestad disciplinaria en los centros, por constituir una forma de limitación directa a los derechos fundamentales.
10. Prohibir de forma expresa cualquier forma de violencia en todas modalidades de cuidado alternativo, sean física, psicológica o sexual
11. Asegurar la existencia de plazas suficientes en los programas de emancipación y tránsito hacia la vida independiente, y la adaptación de los requisitos de ingreso a la realidad de la población objetivo, especialmente los jóvenes extranjeros.

### Planes, estrategias y políticas públicas:

1. Desarrollo de medidas universales de protección a todas las familias (vivienda digna, empleo, apoyo económico y apoyo a la crianza) que tengan en cuenta las distintas situaciones en las que pueden estar quienes las integran. Lo anterior incluye garantizar el acceso a servicios públicos de atención a la salud mental y programas de tratamiento de las adicciones para las familias que lo necesiten. Asimismo, implica

aumentar la disponibilidad de recursos y servicios de apoyo públicos y gratuitos dirigidos a facilitar la conciliación familiar y cuidados, especialmente en familias en mayor situación de riesgo de exclusión y pobreza, como las familias monomarentales. Y se extiende también a la necesidad de adoptar políticas de promoción y ampliar la financiación de servicios y programas de apoyo familiar basados en la comunidad, con especial énfasis en el entorno rural donde los recursos de apoyo formales son más escasos.

2. Diseño de medidas particulares de prevención de separaciones familiares y apoyo a las familias de acogida.
3. Fomentar y priorizar el acogimiento familiar como alternativa preferente, capacitando y aumentando los apoyos a las familias acogedoras, asegurando que se cumplan los derechos y satisfagan las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en acogimiento
4. Implantación de roles profesionales que faciliten la implantación de las alternativas a la institucionalización.
5. Estructurar mecanismos de prevención y detección temprana efectivos, dotados de mayores recursos, con protocolos claros y estandarizados, y que prioricen la intervención familiar frente a la separación, siempre respetando el interés superior.
6. Implantación de modelos de evaluación que garanticen la mejora a partir de los estándares mínimos. El objetivo es homogeneizar los protocolos de atención a la infancia para evitar que la adecuación de la atención recibida al interés superior del niño, niña o adolescente dependa del factor suerte.
7. Implementación de los recursos necesarios para la agilización de los procesos teniendo en cuenta el gran impacto del factor tiempo en la situación de vulnerabilidad de la infancia.
8. Establecer protocolos y centros de atención primaria que aseguren una acogida digna y segura para niños, niñas y adolescentes que viajan sin compañía de persona adulta, poniendo fin a los procedimientos invasivos y degradantes de determinación de la edad y prestar atención a los obstáculos que encuentran para la garantía de sus derechos en el marco de los sistemas de protección. Desarrollo de alternativas adecuadas que permitan en cada caso y tras una valoración individualizada la elección de la medida que mejor satisfaga su interés superior.
9. Proporcionar apoyo integral a las familias que tienen hijos y/o hijas con discapacidad, incluyendo asesoramiento, formación y recursos de apoyo en la crianza, así como orientación sobre los derechos y servicios disponibles. Lo anterior incluye garantizar el acceso a servicios de apoyo y atención temprana para niños, niñas y adolescentes con discapacidad, con el fin de brindarles las intervenciones necesarias y fortalecer la capacidad de las familias para ofrecerles un cuidado adecuado a sus necesidades.
10. Disponer los recursos necesarios para elaborar planes individuales de desinstitucionalización a partir de la revisión de los expedientes y situaciones actuales con el objetivo de asegurar que la respuesta es coherente con el enfoque basado en derechos.

#### Promoción y formación:

1. Promoción y formación en la cultura de la desinstitucionalización y del significado de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes a la sociedad en general

2. Formación en las competencias requeridas para el desempeño de los roles asignados a quienes tienen responsabilidad en el sistema, de modo particular profesionales llamados a desempeñar los nuevos roles y familias en situación de riesgo y de acogida.
3. Elaborar políticas públicas dirigidas a fortalecer los vínculos familiares y promover la parentalidad positiva, acompañadas de la financiación de recursos y servicios de apoyo y sensibilización públicos y gratuitos.
4. Implementar un enfoque multidisciplinar en la atención a las familias en situación de vulnerabilidad, involucrando a profesionales de la salud, educación, servicios sociales y otras áreas relevantes, garantizando una respuesta integral.
5. Aumentar la inversión en programas de capacitación dirigidos a la infancia y adolescencia en detección de situaciones de riesgo, educación sexo-afectiva y mecanismos de denuncia disponibles, principalmente en el entorno rural.
6. Crear, instaurar y financiar recursos y mecanismos comunitarios de detección y denuncia de situaciones de riesgo, accesibles tanto a personas adultas como a niños, niñas y adolescentes
7. Concienciar a los servicios de protección social acerca del potencial dañino de las medidas restrictivas, especialmente en los entornos residenciales y en poblaciones con necesidades psicosociales especiales
8. Apoyar a los organismos que gestionan los centros de protección en el diseño y desarrollo de planes y estrategias para reducir las prácticas restrictivas, para que, a partir de la autorreflexión e identificación de sus propias brechas, se fomente una cultura organizacional basada en el respeto y protección del niños, niñas y adolescentes.
9. Ofrecer capacitación para los profesionales y personas que tengan un rol en el apoyo y acompañamiento de los jóvenes ex tutelados, de manera de proveerles de conocimientos y herramientas para llevar a la práctica los derechos humanos de este grupo en la circunstancia especial de abandonar el cuidado alternativo

#### Participación de niños, niñas y adolescentes

1. Implementar los canales adecuados para garantizar que los niños, niñas y adolescentes participen en todos los ámbitos de toma de decisiones individuales y colectivas que les afecten
2. Adaptar y mejorar la accesibilidad de los mecanismos de detección y denuncia de situaciones de riesgo a las necesidades particulares de los niños, niñas y adolescentes, especialmente aquellos/as con discapacidad y en mayor situación de vulnerabilidad.

#### Información y registro de datos

1. Depurar los mecanismos de información para garantizar la calidad de los datos
2. Diseñar y ejecutar procesos de supervisión permanente, tanto interna como externa (que incluya la observación de instituciones independientes), en centros de protección.
3. Cada proceso de desinstitucionalización, tanto colectivo, como individual, debe incorporar un marco de evaluación en el que se expliciten los principios y, a partir de la identificación de los riesgos, los estándares. Asimismo, el marco debe incorporar un sistema de gestión y un plan de mejora. El punto de partida para el desarrollo de los

estándares de evaluación de los recursos es el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, revisado desde un enfoque basado en derechos y adaptado a la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes. Es preciso desarrollar estándares de calidad también para las alternativas a los recursos existentes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### BIBLIOGRAFÍA

- ABBERLEY, Paul, “The Concept of Oppression and the Development of a Social Theory of Disability”, *Disability, Handicap and Society*, vol. 2, nº 1, 1987, pp. 5-19.
- AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y CONSEJO DE EUROPA, *Handbook on European law relating to the rights of the child*, 2022, p. 117, disponible en <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/handbook-european-law-relating-rights-child> (última consulta 24 de febrero de 2023).
- AGUILAR HENDRICKSON, Manuel, LLOBET ESTANY, Marta y PÉREZ ERANSUS, Begoña, “Los servicios sociales frente a la exclusión”, *Zerbitzuan*, nº 51, 2012, pp. 9-26.
- ALARCÓN PARCO, Danitsa y BÁRRIG JÓ, Patricia S., “Conductas internalizantes y externalizantes en adolescentes”, *LIBERABIT*, nº21, 2015, pp. 253-259.
- ALDEAS INFANTILES SOS, *Abuelos y crianza. El papel protagonista de las personas mayores en el cuidado a la infancia*, 2023, disponible en <https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2023/07/Abuelos-y-crianza.pdf> (última consulta 9 de octubre de 2023).
- ALDEAS INFANTILES SOS, *El derecho a crecer en familia. La necesaria transformación del sistema de protección a la infancia en España*, 2020, disponible en <https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2020/07/Informe-el-derecho-a-crecer-en-familia.pdf> (última consulta 30 de julio de 2023).
- ALDEAS INFANTILES SOS, *Hermanos en acogimiento: Derecho a crecer siempre juntos*, 2023, disponible en <https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2023/04/Informe-hermanos-en-acogimiento-2023-1.pdf> (última consulta 5 de noviembre de 2023).
- ALDEAS INFANTILES SOS, *La situación del acogimiento familiar en España. Un análisis retrospectivo de la repercusión de la Ley de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, 2022, disponible en <https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2022/11/resumen-ejecutivo-la-situacion-del-acogimiento-familiar.pdf> (última consulta 26 de junio de 2023).
- ALDEAS INFANTILES SOS, *Llegar a tiempo. Niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en España*, 2020, disponible en <https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2020/09/Llegar-a-tiempo-Informe-Extenso.pdf> (última consulta 24 de febrero de 2023).
- ALDEAS INFANTILES SOS, *Los retos del acogimiento residencial. Un análisis retrospectivo tras la aprobación de la Ley de Modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia*, 2022, disponible en <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=8032&tipo=documento> (última consulta 30 de julio de 2023), p. 52.
- ALDEAS INFANTILES SOS, *Porque somos hermanos: Las relaciones entre hermanos en acogimiento*, 2012, disponible en <https://cms.aldeasinfantiles.es/uploads/2018/04/INFORME-HERMANOS-ABRIL-2019-OK-Baja.pdf> (última consulta 6 de noviembre de 2023).
- ALDEAS INFANTILES SOS, *SOS Children’s Village International. Child at risk. The most vulnerable children: who they are and why they are at risk*, 2016, disponible en

- <https://www.sos-childrensvillages.org/getmedia/384bc38a-62aa-4c2a-9563-a5ecc61b6a77/SOS-Child-at-risk-report-web.pdf> (última consulta 24 de febrero de 2023).
- ÁLVAREZ RAMÍREZ, Gloria Esperanza, *El capacitismo, estructura mental de exclusión de las personas con discapacidad*, 2023, disponible en <https://back.cermi.es/catalog/document/file/winyt-b63kc-el-capacitismo-estructura-mental-de-exclusion-de-las-personas-con-discapacidad---cermi.es-85.pdf> (última consulta 14 de abril de 2023).
- ÁLVAREZ-URÍA, Fernando, *Miserables y locos*, Tusquets, Barcelona, 1983.
- AMERICAN ACADEMY OF PEDIATRICS, “Assessment of Maltreatment of Children with Disabilities”, *Pediatrics*, nº 108, 2001, pp. 508-512.
- ANTOLÍN SUÁREZ, Lucía., OLIVA DELGADO, Alfredo y ARRANZ FREIJO, Enrique, “Variables familiares asociadas a la conducta antisocial infantil: el papel desempeñado por el tipo de estructura familiar”, *Apuntes de Psicología*, vol. 27, nº2, 2009, pp. 000-000.
- AZZOPARDI-LANE, Claire y CALLUS, Anne-Marie, “Disability and Parenting - The experiences of Four Women with Disability”, *Disability and the Family*, nº3, 2016, pp. 0000.
- BADENES PLÁ, Nuria y LÓPEZ LÓPEZ, María Teresa, “Doble dependencia: abuelos que cuidan nietos en España”, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria*, nº 49, 2011, pp. 107-125.
- BALDA MEDARDE, María Luisa y MIRANDA MÍNGUEZ, Miguel Ángel, “Las drogas en el cerebro: su acción y su impacto en las conducta”, en *Menores vulnerables y consumo de sustancias. Detección e intervención*, 2012, La Rioja, Gobierno de La Rioja. Consejería de Salud. Rioja Salud.
- BARRANCO AVILÉS, María del Carmen, “¿Por qué hay que proteger los derechos de los niños? Los derechos de los niños desde las teorías morales basadas en derechos”, en BARRANCO AVILÉS, María del Carmen y GARCÍA FERRER, Juan José, *Reconocimiento y protección de los derechos de los niños*, IMMF, Madrid, 2006, pp. 17-28.
- BARRANCO AVILÉS, María del Carmen, “Trabajo infantil y “poderes salvajes. Derechos de los niños y niñas y economía “child friendly””, en CASADEI, Thomas. e TAMPIERI, Alberto, *Lo sfruttamento del lavoro minorile. Fattispecie e azioni di contrasto*, Giapichelli, Torino, 2021, pp. 133-158.
- BERÁSTEGUI PEDRO-VIEJO, Ana y GÓMEZ-BENGOECHEA, Blanca, “Los menores con discapacidad como víctimas del maltrato infantil: una revisión”, *Intervención Psicosocial*, nº3, 2006, pp. 293-306, pp. 299-301.
- BERNUZ BENEITEZ, M. José, *De la protección de la infancia a la prevención de la delincuencia*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1999, pp. 40-41.
- BOBBIO, Norberto, “El tiempo de los derechos”, en *El tiempo de los derechos*, trad. R. de Asís Roig, Debate, Madrid, 1991, pp. 97-122
- BRANJE, Susan, “Development of parent-adolescent relationships: Conflict interactions as a mechanism of change”, *Child Development Perspectives*, nº12, 2018, pp. 171-176.
- BRAVO, Amaia y SANTOS GONZÁLEZ, Iriana, “Menores Extranjeros No Acompañados en España: necesidades y modelos de intervención”, *Psychosocial Intervention*, no 26, 2017, pp. 55-62.

- BYRNE, Sonia y RODRIGO, María J., “Los componentes del apoyo social en las familias en riesgo psicosocial”, *International Journal of Development and Educational Psychology*, nº1, 2006, pp.163-173.
- CAMPBELL, Tom, “The rights of the minors: as person, as child, as juvenile, as future adult”, *Children, Rights and de Law*, ed. Ph. Alston, S Parker, J. Seymour, Clanedon Press, Oxford, 1992, pp. 1-23.
- CAMPOY CERVERA, Ignacio, *La fundamentación de los Derechos de los niños. Modelos de reconocimiento y protección*, Dykinson, Madrid, 2006.
- CARAGUAY GONZAGA, Sonia Mercedes, MARTÍNEZ CAMACHO, Jonathan Manuel y VIVANCO LAPO, Daniela Alejandra., “Factores de riesgo asociados al embarazo en adolescentes centro de salud nº1 y nº3 de Loja”, *Enfermería Investiga, Investigación, Vinculación, Docencia y Gestión*, nº4, 2022, pp. 13-20.
- CARRILLO IZQUIERDO, Antonio, “Menores en situaciones de desprotección: las víctimas invisibles”, *R.E.D.S.*, nº. 16, 2020, pp. 336-346.
- CASTAÑEDA-CORRAL, C., LLORENTE, C. y RODRÍGUEZ-CANO, T., “Conductas suicidas en adolescentes: el papel del estigma y la calidad de vida”, *International Journal of Developmental and Educational Psychology*, nº2, 2020, pp. 131-140.
- CASTILLO VARGAS, Andrés y CASTRO CHAVES, Xiomara, “El rostro de la violencia social y estructural: la delincuencia y la pobreza como expresiones distintas de una vulnerabilidad común”, *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, Nº133, 2011, pp. 113-124.
- CAZALLAS ALCAIDE, Carlos, “La desigualdad en el mercado de trabajo de personas con discapacidad: un enfoque teórico”, *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, nº6, 2005, pp. 147-164.
- CHOUINARD, V., “Making space for disabling difference: challenges ableist geographies”, *Environment and Planning D: Society and Space*, nº15, 1997, pp.379-387.
- CISNEROS, José Luis, “Cultura, juventud y delincuencia en el Estado de México”, *Papeles de Población*, nº52, 2007, pp. 255-280.
- CLÍNICA JURÍDICA SOBRE DISCAPACIDAD, INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS, UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID, Informe sobre la Atención Temprana: Especial referencia a la comunidad de Madrid, 2018, disponible en [Microsoft Word - Inform final Atención Temprana. IDHBC.docx \(wordpress.com\)](#) (última consulta 7 de octubre de 2023).
- COMISIÓN DE BIENESTAR MENTAL PARA ESCOCIA, *Rights, risks and limits to freedom. Good practice guide*, 2021, disponible en [https://www.mwscot.org.uk/sites/default/files/2021-03/RightsRisksAndLimitsToFreedom\\_March2021.pdf](https://www.mwscot.org.uk/sites/default/files/2021-03/RightsRisksAndLimitsToFreedom_March2021.pdf) (última consulta 20 de noviembre de 2023)., p. 9.
- COMISIÓN INTERAUTONÓMICA DE DIRECTORES GENERALES DE LA INFANCIA, *Protocolo básico de actuación con menores en centros y/o residencias con menores diagnosticados de trastornos de conducta*, 2010, disponible en: <https://bit.ly/2KKleHQ> (última consulta 28 de febrero de 2023).
- CONSEJO DE EUROPA, *Social inclusion of children and young people with disabilities*, 2014, disponible en <https://edoc.coe.int/en/people-with-disabilities/7283-pdf-social-inclusion-of-children-and-young-people-with-disabilities.html> (última consulta 25 de julio de 2023).

- COOPER, L.G., LELAND, N.L. y ALEXANDER, G., “Effect of maternal age on birth outcomes among young adolescents”, *Social Biology*, nº 42, 1995, pp. 22-35.
- COSTELLO, Elisabeth Jane, COMPTON, Scott., KEELER, Gordon y ANGOLD, Adrian, “Relationships between poverty and psychopathology: A natural experiment”, *JAMA*, nº290, 2003, pp. 2023-2029.
- COTTRELL, Barbara y MONK, Peter, “Adolescent-to-parent abuse. A qualitative overview of common themes”, *Journal of Family Issues*, nº 25, 2004, pp. 1072-1095.
- COUNCIL OF EUROPE, *Social inclusion of children and young people with disabilities*, 2014, disponible en <https://edoc.coe.int/en/people-with-disabilities/7283-pdf-social-inclusion-of-children-and-young-people-with-disabilities.html> (última consulta 25 de julio de 2023).
- CRAVEN, Samantha, BROWN, Sarah, y GILCHRIST, Elisabeth, “Sexual grooming of children: Review of literature and theoretical consideration”, *Journal of Sexual Aggression*, nº 12, 2006, pp. 287-299.
- CRUZ ROJA, *Boletín sobre vulnerabilidad social*, 2019, disponible en [https://www.cruzroja.es/principal/documents/1789243/2038966/Presentaci%C3%B3n\\_Cruz\\_Roja\\_Boletin\\_sobre\\_la\\_vulnerabilidad\\_social\\_N17\\_Vivienda\\_Pobreza\\_Energ%C3%A9tica.pdf/6950b1e6-3f5c-8298-77e8-83cc0bbbd5fc](https://www.cruzroja.es/principal/documents/1789243/2038966/Presentaci%C3%B3n_Cruz_Roja_Boletin_sobre_la_vulnerabilidad_social_N17_Vivienda_Pobreza_Energ%C3%A9tica.pdf/6950b1e6-3f5c-8298-77e8-83cc0bbbd5fc) (última consulta 24 de julio de 2023).
- DAMONTI, Paola, “Can gender-based violence result in a process of social exclusion? A quantitative-qualitative analysis”, *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, nº 161, 2014, pp. 41-47.
- DE LA CERDA OJEDA, Francisco, GOÑI GONZÁLEZ, Tomás, y GÓMEZ DE TERREROS, Ignacio, “Síndrome de Munchausen por poderes”, *Cuad Med Forense*, nº11, 2006, pp. 47-55.
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social*, 2009, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2009-01-Centros-de-protecci%C3%B3n-de-menores-con-trastornos-de-conducta-y-en-situaci%C3%B3n-de-dificultad-social.pdf> (última consulta 21 de noviembre de 2023).
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social*, 2010, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2009-01-Centros-de-protecci%C3%B3n-de-menores-con-trastornos-de-conducta-y-en-situaci%C3%B3n-de-dificultad-social.pdf> (última consulta 26 de febrero de 2023).
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual 2022*, Volumen I, p. 35, Disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/03/Defensor-del-Pueblo-Informe-anual-2022.pdf> (última consulta 4 de noviembre de 2023).
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Los niños y los adolescentes en el informe anual del Defensor del Pueblo 2020*, 2021, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/04/Ni%C3%B1os-y-adolescentes-en-el-IA-2021.pdf> (última consulta 18 de abril de 2023).
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Los niños y los adolescentes en el informe anual del Defensor del Pueblo 2020*, 2021, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/04/Ni%C3%B1os-y-adolescentes-en-el-IA-2021.pdf> (última consulta 18 de abril de 2023).

- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Unidades Externas de Madres*, 2019, disponible en <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/instituciones-penitenciarias/Unidades-externas-de-madres-NIPO-126-10-113-9.pdf> (última consulta 6 de junio de 2023).
- DEFENSORÍA DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA DE ANDALUCÍA, *Informe anual 2021*, 2022, disponible en <https://defensordelmenordeandalucia.es/informe-anual-2021> (última consulta 9 de mayo de 2023).
- DEL VALLE, Jorge F., ÁLVAREZ-BAZ, Elvira y FERNANZ, Ana Isabeles, *Y después... ¿qué? Un estudio de seguimiento de casos que fueron acogidos en residencias de protección de menores en el Principado de Asturias*, Oviedo, Servicio de Publicaciones del Principado de Asturias, 1999.
- DETLAFF, Alan J., WASHBURN, Micki, CARR, Lynley Christian y VOGEL, Alicia Nikki, “Lesbian, gay, and bisexual (LGB) youth within in welfare: Prevalence, risk and outcomes”, *Child Abuse and Neglect*, nº80, 2018, pp.183-193.
- DIAO, Aliou, “Las migraciones africanas: su impacto en el desarrollo”, *I Congreso Internacional sobre el Desarrollo Humano*, 2006, Madrid.
- DIAZ-SIBAJA, Miguel Ángel, “Trastornos del comportamiento perturbador: trastorno negativista desafiante y trastorno disocial”, en COMECHE, M.I., y VALLEJO-PAREJA, M.A. *Manual de terapia de conducta en la infancia*, 2005, Madrid, Dykinson, pp. 465-517.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PARA LAS FAMILIAS Y LA INFANCIA, Criterios de cobertura, calidad y accesibilidad en acogimiento familiar (D.A. 3ª Ley 26/2015), Madrid, 2019, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
- ESPINOSA BAYAL, Ángeles, “Relaciones padres e hijos en un mundo en cambio”, en MARTÍN LÓPEZ, M. T. (coord.), *El Derecho y los derechos de los niños*, Exlibris, Madrid, 2003, pp.49-60.
- EUROCHILD, *Factsheet: Germany* 2021, disponible en <https://eurochild.org/uploads/2022/01/Germany.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).
- EUROCHILD, *Factsheet: Bulgaria*, 2021, disponible en <https://eurochild.org/uploads/2022/01/Bulgaria.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).
- EUROCHILD, *Factsheet: Netherlands* 2021, disponible en <https://eurochild.org/uploads/2022/01/Netherlands.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).
- EUROCHILD, *Factsheet: Romania* 2021, disponible en <https://eurochild.org/uploads/2022/01/Romania.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).
- EUROPEAN COMMISSION. DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Report of the Ad Hoc Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care*, 2009, disponible en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=614&furtherNews=yes> (última consulta 30 de marzo de 2023).
- EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE, *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care*, 2012, disponible en

- <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2017/07/guidelines-final-english.pdf> (última consulta 8 de mayo de 2023).
- EUROSTAT, *Estimated average age of young people leaving the parental household by sex*, last update: 26/04/2023 23:00, disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth\\_demo\\_030/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth_demo_030/default/table?lang=en) (última consulta 25 de septiembre de 2023).
- EVEAU, R. y LEITCH, S., *Reducción de las prácticas restrictivas centradas en cada persona. Planificación y acciones. Desarrollo de planes individuales para la reducción de prácticas restrictivas: una guía para el liderazgo práctico*, traducido y adaptado por : GARRIDO, L., BILD, Plena InclusiónBild, Birmingham, 2018, disponible en <https://www.plenainclusion.org/wp-content/uploads/2022/01/ReduccionRestricciones.pdf> (última consulta 20 de noviembre de 2023).
- EZAMA GARCÍA-CIAÑO, E. *Guía para la elaboración de la historia de vida*, 2014, disponible en [https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos\\_ficha.aspx?id=4750](https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=4750) (última consulta 17 de marzo de 2023).
- FANLO, Isabel, “Los derechos de los niños ante las teorías de los derechos. Algunas notas introductorias”, en FANLO, Isabel (comp.), *Derechos de los niños. Una contribución teórica*, Fontamara, México, 2004, pp. 7-37.
- THE FAWCETT SOCIETY, *Unlimited Potential. Report of the Commission on Gender Stereotypes in Early Childhood*, 2020, disponible en <https://www.fawcettsociety.org.uk/Handlers/Download.ashx?IDMF=17fb0c11-f904-469c-a62e-173583d441c8> (última consulta el 16 de mayo de 2023).
- FERNÁNDEZ, Evaristo y OLMEDO, Margaritta, *Trastorno del comportamiento perturbador*, Madrid, UNED-FUE, 1999.
- FIRESTONE, Sulamith, “Suprimamos la niñez”, en *La dialéctica del sexo*, trad. R. Ribé, Kairós, Barcelona, 1976, pp. 93-132.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria de la Fiscalía General del Estado 2021, 2022*, disponible en [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2022/FISCALIA\\_SITE/recursos/pdf/MEMFIS22.pdf](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2022/FISCALIA_SITE/recursos/pdf/MEMFIS22.pdf) (última consulta 30 de julio de 2023).
- FORNS, María, y KIRCHNER, Teresa, “Salud mental y maltrato infantil: evaluación y tratamiento”, *Papeles del Psicólogo*, nº34, 2013, pp.162-170.
- FREEMAN, Michael, “The Human Rights of Children”, in *The Human Rights of Children. Selected Essays on Children’s Rights*, Brill, 2022, pp. 1-46.
- FREEMAN, Michael, *The Moral Status of Childreh: essays on the rights of the child*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1997.
- FRIEDMAN, M.S., MARSHALL, M.P., GUADAMUZ, T.E., WEI, C., WONG, C.F., SAEWYC, E.M., y STALL, R., “A meta-analysis of disparities in childhood sexual abuse, parental physical abuse, and peer victimization among sexual minority and sexual nonminority individuals”, *American Journal of Public Health*, nº10, 2011, pp. 1481-1494.
- FUNDACIÓN ANAR, *Informe anual teléfono/chat ANAR. En tiempos de Covid-19. Año 2020, 2020*, disponible en [https://www.anar.org/wp-content/uploads/2021/12/Informe-ANAR-COVID\\_Definitivo.pdf](https://www.anar.org/wp-content/uploads/2021/12/Informe-ANAR-COVID_Definitivo.pdf) (última consulta 23 de julio de 2023).

- FUNDACIÓN MUTUA DE PROPIETARIOS, *La accesibilidad de las viviendas en España*, 2018, disponible en <https://biblioteca.fundaciononce.es/publicaciones/otras-editoriales/la-accesibilidad-de-las-viviendas-en-espana-marzo-2018> (última consulta 24 de julio de 2023).
- FUNDACIÓN PORCAUSA y FAMILY BASED CARE FOR CHILDREN IN MIGRATION, *La acogida de menores migrantes en España*, 2021, disponible en [https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/06/Informe-FAB\\_porCausa2021.pdf](https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/06/Informe-FAB_porCausa2021.pdf) (última consulta 20 de febrero de 2023).
- GALICIA MOYEDA, Iris Xóchitl, MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Brenda, ORDOÑEZ CERVANTES, Dulce María y ROSALES VEGA, Heizel, “Relación entre maltrato fetal, violencia y sintomatología depresiva durante el embarazo de mujeres adolescentes y adultas: un estudio piloto”, *Psicología y Salud*, nº23, 2013, pp. 84-95.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Cristina, “Las causas de la emigración en África”, *Portal Web Periodistas en Español*, nº 16, 2012, pp.89-98.
- GARCÍA HERNÁNDEZ, Gloria Elisabeth, “Embarazo adolescente y pobreza, una relación compleja”, *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, nº 77, 2014, pp. 13-53.
- GARCÍA-CRUZ, Alison Helué., GARCÍA-PIÑA, Corina A., y ORIHUELA-GARCÍA, Sergio, “Negligencia infantil: una mirada integral a su frecuencia y factores asociados”, *Acta de Pediatría de México*, nº40, 2019, pp.199-210.
- GARCÍA, Cristina, “Las causas de la emigración en África”, *Portal Web Periodistas en Español*, nº16, 2012, pp.89-98.
- GARCÍA RUIZ, Mercedes y SUÁREZ ÁLVAREZ, Oscar, *Programa de Educación Sexual para los Centros de Menores de Asturias*, 2007, disponible en <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=5209&tipo=documento> (última consulta 22 de marzo de 2023).
- GEA FERNÁNDEZ, María José, “Maternidad en prisión. Situación de los hijos e hijas que acompañan a sus madres compartiendo condena”, *Papers*, nº 102, pp. 287-310.
- GELABERT HORRACH, Magdalena, “Pobreza en la infancia: trauma complejo y comportamiento no normativo”, *Revista de Educación Social*, nº 24, 2017, pp. 514-523.
- GILBERT, Ruth, WIDOM, Cathay Spatz, BROWNE, Kevin, FERGUSON, David, WEBB, Elspeth y JANSON, Staffan, “Burden and consequences of child maltreatment in high-income countries”, *Lancet*, nº 373, 2009, pp. 68-81.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, María del Mar, JIMÉNEZ LAGARES, Irene y MORGADO CAMACHO, Beatriz, “Los retos de la maternidad en solitario”, *Revista de Estudios de Juventud*, nº 67, 2004, pp. 145-163.
- GONZÁLEZ-ÁLVAREZ, Rodrigo, TEN BRUMMELAAR, Mijntje, ORWA, Samar, y LÓPEZ LÓPEZ, Mónica, “I actually know that things will get better: The many pathways to resilience of LGBTQIA+ youth in out-of-home care”, *Children & Society*, Nº36, 2021, pp. 234-248.
- GONZÁLEZ-MURIEL LÓPEZ, Cristina, “Factores de riesgo del maltrato y abandono infantil desde una perspectiva multicausal”, *Revista de Pedagogía de la Universidad de Salamanca*, nº 8, 1996, pp. 29-44.
- GUILLIGAN, Robert H., “De-institutionalisation of services for children in state care in Ireland – A case study of international relevance” en SOCIAL WORK FORUM (coord.), *Metodická a jiná sdelení*, Faculty of Philosophy in Charles University Praga, 2012, 129-141, p.130.

- GREENWELL, Fern, “The impact of child welfare reform on child abandonment and deinstitutionalization, Romania 1990-2000”, *Annales de Démographie Historique*, nº111, 2006, pp.133-157
- HAGBORG, Johan Melander, TIDEFORS, Inga, y FAHLKE, Claudia, “Gender differences in the association between emotional maltreatment with mental, emotional and behavioral problems in Swedish adolescents”, *Child Abuse and Neglect*, nº67, 2017, pp. 249-259.
- HESTIA, *Briefing on the German child protection system*, disponible en <https://welfarestatefutures.files.wordpress.com/2016/11/hestia-whitepaper-german-child-protection-system-aug2016.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023).
- HIERRO, Liborio, “El niño y los derechos humanos”, en CAMPOY CERVERA, I. (ed.), *Los derechos de los niños: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 17-36.
- HOEVE, Machteld, SEMON DUBAS, Judith, EICHELSCHEIM, Veroni I., VAN DER LAAN, Peter H., SMEENK, Wilma y GERRIS, Jan R.M., “The relationship between parenting and delinquency: a meta-analysis”, *Journal of Abnormal Child Psychology*, nº37, 2009, pp. 749-775.
- HORNO, Pepahi, ROMEO BIEDMA, F. Javier, FERRERES ESTEBAN, Áurea, y Equipo de Incidencia Política y Estudios UNICEF Comité Español. “El acogimiento como oportunidad de vida. Referentes de buena práctica y recomendaciones para una atención idónea a niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar y residencial”. *Madrid: UNICEF Comité Español, 2017*. Recuperado de: <https://www.unicef.es/publicacion/elacogimiento-como-oportunidad-de-vida>, 2017.
- HORNO, Pepa, *Amor y violencia: La dimensión afectiva del maltrato*, 2009, Bilbao, Desclee de Brouwer.
- HUPKAU, Claudia, ISPHORDING, Ingo, MACHIN, Stephen y RUIZ-VALENZUELA, Jenifer, “In brief... Losses in lockdown: jobs, income, education and mental health”, *CentrePiece*, nº 598, 2021, pp. 12-13.
- IBABE, Izaskun, JAUREGUIZAR, Joana, y DÍAZ, Oscar, *Violencia filio-parental. Conductas violentas de jóvenes hacia sus padres*, 2007, disponible en [https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/violencia\\_filio\\_parental/eu\\_vifilpar/adjuntos/Violencia\\_Filio-Parental.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/violencia_filio_parental/eu_vifilpar/adjuntos/Violencia_Filio-Parental.pdf) (última consulta 9 de octubre de 2023).
- INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO, *Infancias Vulnerables*, 2011, disponible en [https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1\\_2354\\_3.pdf](https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_2354_3.pdf) (última consulta 19 de mayo de 2023).
- INSTITUCIÓN DEL ARARTEKO, *Infancias Vulnerables*, 2011, disponible en [https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1\\_2354\\_3.pdf](https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_2354_3.pdf) (última consulta 9 de marzo de 2023).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA, *Encuesta sobre Discapacidad, Autonomía y Situaciones de Dependencia 2020*. Últimos datos publicados 28/4/2022. Disponible en [https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176782&menu=resultados&idp=1254735573175#!tabs-1254736195764](https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176782&menu=resultados&idp=1254735573175#!tabs-1254736195764) (última consulta 10 de mayo de 2023).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta Nacional de Salud de España*, 2017, disponible en <https://www.ine.es/metodologia/t15/t153041917.pdf> (última consulta 19 de mayo de 2023).

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Riesgo de pobreza o exclusión social (nueva definición 2021) (renta año anterior a la entrevista)*, <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=52209> (última consulta 19 de mayo de 2023).
- INTEBI, Irene y ARRUBARRENA, Ignacia, “La orientación familiar en situaciones especiales: violencia familiar-maltrato y abandono infantil”, en BOUCHE, J.H. e HIDALGO, F. (dir.), *Mediación y orientación familiar. Área de orientación*, Dykinson, Madrid, 2006.
- ISSLER, Juan R., “Embarazo en la adolescencia”, *Revista de Postgrado de la Cátedra Vía Medicina*, nº107, 2001, pp. 11-23.
- IVANOVA, Vyara y BOGDANOV, George., “The Deinstitutionalization of Children in Bulgaria—The Role of the EU”, *Social Policy & Administration*, 2013, 199-217.
- JAMES, Sigrid, WILCZEK, Lucas, KILIAN, Juri et al., “A Comparative Analysis of Residential Care: A Five-Country Multiple Case-Design Study”, *Child & Youth Care Forum*, nº51, 2022, pp.1031-1062
- JIMÉNEZ VARGAS, Pedro Jesús, “La desigualdad de género en el mercado laboral”, *Revista de Información Laboral*, nº6, 2017, pp. 1-10.
- JOVER PUJOL, Andrea, “Infància sota el sistema de protecció: el benestar subjectiu i la centralitat dels seus drets”, *Papers: revista de sociologia*, 108/1 2023, pp. 1-27.
- JUDERÍAS Y LOYOT, Juliá , *La infancia abandonada: leyes e instituciones protectoras*, Establecimiento Tipográfico Jaime Ratés, Madrid, 1912.
- KENNEDY, Margaret, “Agresiones sexuales y discapacidad infantil”, en MORRIS, J. (ed.) *Encuentros con desconocidas. Feminismo y discapacidad*, 1996, Madrid, Narcea, pp. 139-159.
- KHAN, Brussha and IQBAL AVAN, Bilal, “Behavioral problems in preadolescence: Does gender matter?”, *PsyCh Journal*, 2020.
- KNAFO-NOAM, A., OLENIK-SHEMESH, D., y ROSENTHAL, M.K., “Gendered socioemotional behaviors in middle childhood: Conceptualization, measurement, and links to child adjustment”, *Developmental Review*, nº 51, 2019, pp. 46-60.
- LAGARDE, Paul, Informe explicativo del Convenio de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, 1997, disponible en <https://assets.hcch.net/docs/aa132b31-385d-4a66-b8d9-2d362053ed75.pdf> (última consulta 22 de marzo de 2023).
- LANSDOWN, Gerison, *La evolución de las facultades del niño*, Save the Children-Unicef, Siena, 2005.
- LARRAÑAGA, Kepa Paul, MIELGO, Francisco, *Los retos del acogimiento residencial. Un análisis retrospectivo tras la aprobación de la Ley de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, Aldeas Infantiles SOS, Madrid, 2022, disponible en <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=8032&tipo=documento> (última consulta 19 de mayo de 2023).
- LEFWICH, Heidi K., ORTEGA-ALVES, Marcus Vinicius, “Adolescent pregnancy”, *Pediatría Clínica*, nº64, 2017, pp. 381-388.
- LIEBEL, Manfred, “Paternalismo, participación y protagonismo infantil”, en CARAVEO, Y. y LINARES-PONTÓN, M.E.L. (comp.), *Participación infantil y juvenil en América Latina*, México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, pp. 113-146.

- LÓPEZ AZCONA, Aurora, “El acogimiento residencial de los menores con problemas de conducta: un instrumento de protección de menores con incidencia en los derechos fundamentales”, *Derecho privado y Constitución*, 32, pp. 133-186.
- LÓPEZ LÓPEZ, Mónica., BOUMA, Helen, KNORTH, Eric J. y GRIETENS, Hans, “The Dutch Protection System: Hystorical Overview and Recent Transformations” en MERKEL-HOLGUIN, LISA, FLUKE, Joh D. y KRUGMAN, Ri D. (eds.), *National Systems of Child Protection*, Springer Cham, pp.173-192.
- MALLON, Gerald P., *Strategies for child welfare professionals working with transgender and gender expansive youth*, Jessica Kingsley, Londres, 2021.
- MALLON, Gerald P., y DECRESCENZO, Teresa, “Social work practice with transgender and gender variant children and youth”, en MALLON, G.P. (ed.), *Social work practice with transgender and gender variant youth*, Routledge, Nueva York, 2009, pp. 65-86.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, Javier, *La intervención ante el maltrato infantil. Una revisión del sistema de protección*, Madrid, Pirámide, 2005.
- MARTÍNEZ VIRTO, Lucía y PÉREZ ERANSUS, Begoña, “El modelo de atención primaria de Servicios Sociales a debate: dilemas y reflexiones profesionales a partir del caso de Navarra”, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 31, 2018, pp. 333-343.
- MARTÍNEZ-GUISASOLA CAMPA, J. y GUERRERO IBÁÑEZ, M., “Embarazo y maternidad en adolescentes”, *Pediatría Integral*, nº5, 2022, pp.289-299.
- MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN, *Informe Anual 2022*, disponible en [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/06/Informe\\_2022\\_MNP.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/06/Informe_2022_MNP.pdf) (última consulta 4 de noviembre de 2023).
- MELIS PONT, Francesca., *Mujeres en Prisión*, Madrid, Subtratamiento Madrid I, 2010, disponible en [https://nanopdf.com/download/mujeres-en-prision\\_pdf](https://nanopdf.com/download/mujeres-en-prision_pdf) (última consulta 5 de junio de 2023).
- MÉNDEZ, R., JIMÉNEZ, T.I., y RUIZ-ESTEBAN, C., “Violencia de género y factores asociados en la adolescencia”, *Revista de Psicología Social*, nº30, 2015, pp. 42-66.
- MESA RAYA, Carmen, “El concepto de riesgo y la protección social a la infancia en Aragón. Un análisis socio-jurídico”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 33, 2008, pp. 247-280.
- MEZQUITA, Laura, MOYA-HIGUERAS, Jorge, EDO, Silvia, MAESTRE, Emma, VIÑAS, Marta, ORTET, Generós, IBÁÑEZ, Manuel I., “Personalidad y estilos educativos parentales como predictores del consumo de alcohol en adolescentes”, *Fòrum de recerca*, nº 12, 2007, pp. 000-000.
- MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Boletín número 24. Datos 2021, 2022*, disponible en [https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/vers1BOLETIN\\_Proteccion\\_PROVISIONAL2021.pdf](https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/vers1BOLETIN_Proteccion_PROVISIONAL2021.pdf) (última consulta 24 de febrero de 2023).
- MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Estrategia de Erradicación de la Violencia sobre la Infancia y la Adolescencia*, 2022, Madrid, disponible en [EstrategiaErradicacionViolenciaContraInfanciaACCESIBILIDAD.pdf](https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/vers1BOLETIN_Proteccion_PROVISIONAL2021.pdf) (mdsocialesa2030.gob.es)
- MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030*, 2022, disponible en

- <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/discapacidad/docs/estrategia-espanola-discapacidad-2022-2030-def.pdf> (última consulta 25 de julio de 2023).
- MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030. *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Boletín número 24. Datos 2021*. Disponible en [https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/BOLETIN\\_Proteccion\\_ANO\\_2021\\_ACCESIBLE.pdf](https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/BOLETIN_Proteccion_ANO_2021_ACCESIBLE.pdf) (última consulta 4 de noviembre de 2023)
- MINISTERIO DE SANIDAD DE REINO UNIDO Y GALES, *Positive and proactive care: reducing the need for restrictive interventions*, 2014, enlace
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL, *Encuesta Nacional de Salud. España 2017. Principales resultados*, 2018, disponible en [https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/encuestaNacional/encuestaNac2017/ENSE2017\\_notatecnica.pdf](https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/encuestaNacional/encuestaNac2017/ENSE2017_notatecnica.pdf) (última consulta 13 de marzo de 2023).
- MINISTERIO DE SANIDAD, *Encuesta sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias en España (ESTUDES) 1994-2021, 2022*, disponible en [https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/ESTUDES\\_2021\\_Informe\\_de\\_Resultados.pdf](https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/ESTUDES_2021_Informe_de_Resultados.pdf) (última consulta 3 de marzo de 2023).
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Libro Verde de la Accesibilidad en España. Diagnóstico de situación y bases para elaborar un plan integral de supresión de barreras*, 2002, disponible en <https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/20120511/libroverdeaccsibilidadespanna.pdf> (última consulta 25 de julio de 2023).
- MINISTERIO DEL INTERIOR, *Trata y explotación de seres humanos en España. Balance estadístico 2017-2021, 2022*, disponible en <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2021/Balance-Ministerio-TSH-2017-2021.pdf> (última consulta 13 de julio de 2023).
- MINISTERIO DEL INTERIOR, *Unidades Externas de Madres*, 2019, disponible en <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/instituciones-penitenciarias/Unidades-externas-de-madres-NIPO-126-10-113-9.pdf> (última consulta 6 de junio de 2023)
- MONTSERRAT BOADA, M. Carme, CASAS AZNAR, Ferrán y BAENA IZQUIERDO, Mireia, *La educación de niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección: ¿Un problema o una oportunidad?*, Documenta Universitaria, Girona, 2015, disponible en [https://www.researchgate.net/profile/Carme-Montserrat/publication/281443074\\_La\\_educacion\\_de\\_ninos\\_ninas\\_y\\_adolescentes\\_en\\_el\\_sistema\\_de\\_proteccion\\_Un\\_problema\\_o\\_una\\_oportunidad/links/56aa6f9608aed5a013589be6/La-educacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-en-el-sistema-de-proteccion-Un-problema-o-una-oportunidad.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Carme-Montserrat/publication/281443074_La_educacion_de_ninos_ninas_y_adolescentes_en_el_sistema_de_proteccion_Un_problema_o_una_oportunidad/links/56aa6f9608aed5a013589be6/La-educacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-en-el-sistema-de-proteccion-Un-problema-o-una-oportunidad.pdf) (última consulta 29 de septiembre de 2023).
- MORALES-MANRIQUE, Claudia C., TOMÁS-DOLS, Sofia, HERZOG, Benno, VIDAL-INFERR, Antonio, ZARZA-GONZÁLEZ, María José y ALEIXANDRE-BENAVENT, Rafael, “Prevalencia del consumo de sustancias en progenitores y su relación con el consumo actual de sustancias legales e ilegales en adolescentes. Un estudio exploratorio con jóvenes escolarizados en la Comunidad Valenciana, España”, *Trastornos Adictivos*, vol. 13, nº2, 2011, pp. 51-56.

- MORENO MANSO, Juan Manuel, “Estudio sobre las implicaciones de la psicopatología parental, la transmisión intergeneracional y el abuso de sustancias tóxicas en el maltrato infantil”, *Revista Colombiana de Psiquiatría*, n°3, 2005, pp. 355-374.
- MORENO MANSO, Juan Manuel, “Estudio sobre las variables que intervienen en el abandono físico o negligencia infantil”, *Anales de Psicología*, n°18, 2002, pp. 136-150.
- MORRIS, Jenny y WATES, Michele, *Supporting disabled parents and parents with additional support needs*, 2006, disponible en [http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO20488/supporting\\_disabled.pdf](http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO20488/supporting_disabled.pdf) (última consulta 19 de junio de 2023).
- MULLER, Robert T., “The interaction of parent and child gender in physical child maltreatment”, *Canadian Journal of Behavioural Science*, n°27, 1995, pp.450-465.
- NAVARRO RUPÉREZ, Miryam, “Redes vecinales de apoyo y estrategias de afrontamiento en familias empobrecidas en Barcelona en tiempos de pandemia”, *Gazeta de Antropología*, n° 37, 2021, pp. 000-000.
- Netherlands Youth Institute (NIJ), *Children and youth support and care in the Netherlands*, 2015, disponible en <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47262373/Children-youth-support-care-in-NL.pdf/cc194340-a8af-40e5-adc4-62c222d358b5?t=1484567554000>, (última consulta el 15 de octubre de 2023)
- O’NEIL, Onora, “Los derechos de los niños y las vidas de los niños” en FANLO, Isabel (comp.), *Derechos de los niños. Una contribución teórica*, Fontamara, México, 2004, pp. 77-106.
- OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PROTECTION DE L’ENFANCE (ONPE), “Protection de l’enfant : les nouvelles dispositions issues de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l’enfant”, 2016, disponible en <https://www.onpe.gouv.fr/actualite/loned-publique-deux-notes-dactualite-sur-nouvelle-loi>, (última consulta 5 de julio de 2023).
- OBSERVATORIO DE LA JUVENTUD EN ESPAÑA, *Encuesta de Población Activa. Principales Resultados Jóvenes 16-29 años. Segundo trimestre 2024*, disponible en [https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2023/08/epapresultados\\_2023-2t\\_16a29\\_tablas.pdf](https://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2023/08/epapresultados_2023-2t_16a29_tablas.pdf) (última consulta 25 de septiembre de 2023).
- OBSERVATORIO ESTATAL DE LA DISCAPACIDAD, *La violencia contra las niñas y los niños con discapacidad en España. Situación jurídica y social. Estudio integral*, 2019, 2020, disponible en <http://www.infocoonline.es/pdf/Violencia-infancia-discapacidad.pdf> (última consulta 14 de abril de 2023).
- OBSERVATORIO EUROPEO DE LAS DROGAS Y TOXICOMANÍAS (OEDT), “El consumo de drogas entre la población joven más vulnerable”, *Drogas en el punto de mira*, n° septiembre-octubre, 2003, pp. 000-000.
- OBSERVATORIO INFANCIA. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016*, Aprobado por el Consejo de Ministros el 05 de abril de 2013, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Madrid, 2013, disponible en [II\\_PLAN ESTRATEGICO INFANCIA.pdf](#) (mdsocialesa2030.gob.es)
- OBSERVATORIO INFANCIA. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009*, Aprobado por el Consejo de Ministros el 16 de junio de 2006, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Madrid, 2006, disponible en

- <https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/documentos/PlanEstra2006Espa.pdf> (última consulta 30 de marzo de 2023).
- OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN, *Menores no acompañados y jóvenes extutelados con autorización de residencia*. Stock mensual desde el 30 de junio de 2021 al 30 de noviembre de 2022, Nota de Análisis disponible en [https://www.inclusion.gob.es/documents/2178369/2280852/Nota\\_Menores.pdf/e8b4def1-dbd4-8b97-997a-682fec284948?t=1686731340325](https://www.inclusion.gob.es/documents/2178369/2280852/Nota_Menores.pdf/e8b4def1-dbd4-8b97-997a-682fec284948?t=1686731340325) (última consulta 28 de septiembre de 2023).
- OFICINA DEL REPRESENTANTE ESPECIAL DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS, *Los niños hablan sobre los efectos de la privación de libertad: el caso de América Latina*, 2019, disponible en [https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/publications/osrg\\_children\\_speak\\_about\\_deprivation\\_of\\_liberty\\_s\\_19-04767.pdf](https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/publications/osrg_children_speak_about_deprivation_of_liberty_s_19-04767.pdf) (última consulta 27 de marzo de 2023).
- OLIVÁN GONZALVO, Gonzalo, “Maltrato en niños con discapacidades: características y factores de riesgo”, *Anales Españoles de Pediatría*, nº 56, 2002, pp. 219-223.
- OMBUDSMAN DO LEANAÍ FOR CHILDREN, Department of Children and Youth Affairs: Review of the Child Care Act 1991 Submission by the Ombudsman for Children’s Office 23 February 2018, disponible en [https://www.oco.ie/app/uploads/2018/06/OmbudsmanforChildren\\_Submission\\_Review\\_ChildCareAct1991\\_23Feb2018.pdf](https://www.oco.ie/app/uploads/2018/06/OmbudsmanforChildren_Submission_Review_ChildCareAct1991_23Feb2018.pdf) (última consulta el 7 de julio de 2023).
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Prevención del maltrato infantil: qué hacer y cómo obtener evidencias*, 2009, disponible en [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44228/9789243594361\\_spa.pdf;sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44228/9789243594361_spa.pdf;sequence=1) (última consulta 20 de marzo de 2023).
- PAGANI, Linda S., TREMBLAY, Richard E., NAGIN, Daniel, ZOCCOLILLO, Mark, VITARO, Frank y MCDUFF, Pierre, “Risk factor models for adolescent verbal and physical aggression towards mothers”, *International Journal of Behavioral Development*, nº28, 2004, pp. 528-537.
- PARRA, Noemi, “Cuando el embarazo no planificado se desea. Estudio aproximativo sobre la vivencia de adolescentes embarazadas”, *Revista de trabajo y acción social*, nº 51 2012, pp. 181-203.
- PÁRRAGA GIL, Victoria, “Los estilos educativos parentales y su implicación en las conductas de los niños”, *Revista de Educación, Innovación y Formación*, nº 5, 2021, pp. 74-94.
- PAUL, June, y MONAHAN, Emma Kahle, “Sexual minority status and child maltreatment: How do health outcomes among sexual minority young adults differ due to child maltreatment exposure?”, *Child Abuse & Neglect*, nº96 2019, 104099.
- PERAZZO ARAGONESES, Catalina y ZUPPORILI, Jennifer, *Los más solos. Los fallos en el sistema de acogida, protección e integración de los menores migrantes no acompañados que llegan a España*, Save the Children, disponible en <https://www.savethechildren.es/publicaciones/los-mas-solos> (última consulta 19 de mayo de 2023).
- PEREDA, Noemi, “El espectro del abuso sexual en la infancia: definición y tipología”, *Revista de Psicopatología y salud mental del niño y del adolescente*, nº 16, 2010, pp. 69-78.
- PEREDA, Noemi, GUILERA, Georgina, FORNS, Maria y GÓMEZ-BENITO, Juana, “The prevalence of child sexual abuse in community and student samples: A meta-analysis”, *Clinical Psychology Review*, nº29, 2009, pp. 328-338.
- PEREIRA, Roberto, “Violencia filio-parental: revisión de la bibliografía”, *Mosaico*, nº36, 2006, pp. 8-9.

- PETERSON, Gary W., BUSH, Kevin R. & SUPPLE, Andrew, “Predicting adolescent autonomy from parents: Relationship connectedness and restrictiveness”, *Sociological Inquiry*, nº69, 1999, pp.431-457.
- PETTIT, Philip, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, trad. T. Doménech, Paidós, Barcelona, 1999.
- PINEDA, Javier, “Familia posmoderna popular, masculinidad y economía del cuidado”, *Revista Latinoamericana de Estudios Familiares*, nº 2, 2010, pp. 51-78.
- PISONERO, Santiago, “La discapacidad social, un modelo para la comprensión de los procesos de exclusión”, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria*, Nº 41, 2007, pp. 99-106.
- PLA JULIÁN, Isabel, DONAT, Antoni Adam, y BERNABEU DÍAZ, Isabel, “Estereotipos y prejuicios de género: factores determinantes en Salud Mental”, *Norte de salud mental*, nº46, 2013, pp. 20-28.
- PLAN INTERNACIONAL PARA LAS AMÉRICAS Y EL CARIBE, *Estudio regional sobre mecanismos comunitarios de protección contra las violencias: Características y Desafíos*, 2017, disponible en <https://bienestaryproteccioninfantil.es/comunidad-protectora-estudio-regional-sobre-mecanismos-comunitarios-de-proteccion-contra-las-violencias-caracteristicas-y-desafios/> (última consulta 8 de mayo de 2023).
- POOLE QUINTAMA, Miriam; LARRAÑAGA MARTÍNEZ, Kepa Paul.; RUIZ DE HUIDOBRO, José María; ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel Y MARTÍNEZ GARCÍA, Clara, *Estudio de los dentro de acogimiento residencial para niños, niñas y adolescentes en el ámbito de la protección de la infancia*, Nuevo Futuro y Cátedra de Derechos del Niño Comillas, disponible en [https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/PDF\\_ESTADISTICAS/Estudio\\_Acogimiento\\_V2.pdf](https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/PDF_ESTADISTICAS/Estudio_Acogimiento_V2.pdf) (última consulta 27 de septiembre de 2023)
- PROCURADOR GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, *2º manifiesto de los derechos de las mujeres y niñas con discapacidad de la Unión Europea. Una herramienta para activistas y responsables políticos*, 2011, disponible en <https://consaludmental.org/publicaciones/Manifiestoderechosmujeresninas.pdf> (última consulta 17 de abril de 2023).
- RAMOS GUTIÉRREZ, Ruth, BARRIGA MARÍN, Javier Álvaro, y PÉREZ MOLINA, Jesús, “Embarazo en adolescentes como factor de riesgo para maltrato fetal”, *Ginecología y Obstetricia de México*, nº77, 2009, pp. 311-316.
- RAMOS-LIRA, Lucía, “¿Por qué hablar de género y salud mental?”, *Salud Mental*, nº37, 2014, pp. 275-281.
- RESCORLA, Leslie, ACHENBACH, Thomas, IVANOVA, Masha Y., DUMENCI, Levent, ALMQVIST, Fredrik, BILENBERG, Niels, & VERHULST, Frank “Behavioral and emotional problems reported by parents of children ages 6 to 16 in 31 societies”, *Journal of Emotional and Behavioral Disorders*, nº15, 2007, pp. 130-142.
- ROBERTSON, Oliver, *Convictos colaterales: niños y niñas de progenitores presos. Recomendaciones y buenas prácticas del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Niñez en el Día de Debate General 2011*, 2012, disponible en [https://www.quino.org/sites/default/files/resources/ESPAN%CC%83OL\\_Collateral%20Convicts\\_Recommendations%20and%20good%20practice.pdf](https://www.quino.org/sites/default/files/resources/ESPAN%CC%83OL_Collateral%20Convicts_Recommendations%20and%20good%20practice.pdf) (última consulta 15 de marzo de 2023)
- RODRIGO LÓPEZ, María José, MÁIQUEZ CHAVES, María Luisa, MARTÍN QUINTANA, Juan Carlos y LAGO DE LANZÓS Y TOMÁS, Carmen (Coord.), *Parentalidad positiva y políticas locales de apoyo a las familias*, 2010, disponible en

- <https://www.sanidad.gob.es/ssi/familiasInfancia/docs/folletoParentalidad.pdf> (última consulta 10 de mayo de 2023).
- RODRIGO, María José, MÁIQUEZ, María Luisa, MARTÍN, Juan Carlos, y BYRNE, Sonia, *Preservación Familiar: un enfoque positivo para la intervención con familias*, Madrid, Pirámide, 2008.
- RODRIGO, María José, MARTÍN, Juan Carlos, MÁIQUEZ, María Luisa, y RODRÍGUEZ, Guacimara, “Informal and formal supports and maternal child-rearing practices in at-risk and non at-risk psychosocial contexts”, *Children and Youth Services Review*, n°29, 2007, pp. 329-347.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio, ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, Ana, MARBÁN GALLEGO, Vicente, MONTSERRAT CODORNIU, Julia y MORENO-FUENTES, Francisco Javier, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes: Spain*, 2016, disponible en <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15176&langId=en> (última consulta 27 de julio de 2023).
- RODRÍGUEZ, Ana María, “Sistema de protección social en la maternidad y paternidad: la intervención social del/de la trabajador/a social sanitario/a”, *Trabajo Social Hoy*, n°85, 2018, pp. 7-25.
- ROLDÁN RAMÍREZ, Elvia Lucía, AYALA CARREÑO, Marca Consuelo, PÉREZ PINEDA, Diana Patricia y ROMERO DIMATÉ, Nancy Yolima, “Redes sociales de apoyo a la crianza de los menores en etapa escolar primaria”, *Revista Científica General José María Córdova*, n° 18, 2016, pp. 73-95.
- ROLDÁN RAMÍREZ, Elvia Lucía, DÍAZ SANCHEZ, Ruth, y ANDRÉS VARGAS, Camilo, “Redes sociales de apoyo formales e informales para la reducción de pobreza del adulto mayor y su familia”, *Revista Salud UIS*, n°1, 2023.
- ROTHBAUM, Fred y TROMMSDORF, Gisela, “Do roots and wings complement or oppose one another? The socialization of relatedness and autonomy in cultural context”, en GRUSEC, J.E. & HASTINGS, P.D. (eds.), *Handbook of socialization: Theory and research*, Nueva York, Guilford Press, 2007, pp. 461-489.
- SALAZAR-FARFÁN, María, “Padres de niños con discapacidad. Relación y diferencias entre inteligencia emocional y resiliencia”, *CASUS*, n° 2, 2017, pp. 156-162.
- SÁNCHEZ HERAS, Josefa, DEL MOLINO ALONSO, Carmen, HORNO GOICOCHEA, Pepa y SANTOS NAÑEZ, Ana, *Niños y niñas víctimas de abuso sexual y el procedimiento judicial*, 2002, disponible en <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/ninos-y-ninas-victimas-de-abuso-sexual-y-el-procedimiento-judicial/> (última consulta 8 de marzo de 2023).
- SAVE THE CHILDREN, *Análisis: los abusos sexuales hacia la infancia en España*, 2021, disponible en [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2021-11/Los\\_abusos\\_sexuales\\_hacia\\_la\\_infancia\\_en\\_ESP.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2021-11/Los_abusos_sexuales_hacia_la_infancia_en_ESP.pdf) (última consulta 11 de julio de 2023).
- SAVE THE CHILDREN, *Castigo físico y psicológico en España. Incidencia, voces de los niños y niñas y situación legal*, 2007, disponible en [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/castigo\\_fisico\\_psicologico\\_infancia.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/castigo_fisico_psicologico_infancia.pdf) (última consulta 30 de junio de 2023).
- SAVE THE CHILDREN, *Children on the move: A briefing by Save the Children*, 2013, disponible en <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/children-move-briefing-save-children> (última consulta 18 de mayo de 2023).

- SAVE THE CHILDREN, *Crecer saludable(mente)*, 2021, disponible en [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2021-12/Informe\\_Crecer\\_saludablemente\\_DIC\\_2021.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2021-12/Informe_Crecer_saludablemente_DIC_2021.pdf) (última consulta 13 de marzo de 2021).
- SAVE THE CHILDREN, *Gobiernos Acogedores. Buenas prácticas para promover el acogimiento familiar en España*, 2021, disponible en [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2022-01/Dossier\\_Gobiernos\\_Acogedores\\_DIC21.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2022-01/Dossier_Gobiernos_Acogedores_DIC21.pdf) (última consulta 3 de abril de 2023).
- SAVE THE CHILDREN, *Invisible Walls: Unaccompanied children on the move to the United States*, 2017, disponible en <https://www.savethechildren.org/content/dam/usa/reports/immigration/invisible-walls-2017.pdf> (última consulta 18 de mayo de 2023).
- SAVE THE CHILDREN, *Los más solos*, 2018, disponible en [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/los\\_mas\\_solos\\_vok.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/los_mas_solos_vok.pdf) (última consulta 13 de marzo de 2023).
- SAVE THE CHILDREN, *Más me duele a mi. La violencia que se ejerce en casa*, 2018, disponible en [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/mas\\_me\\_duele\\_a\\_mi.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/mas_me_duele_a_mi.pdf) (última consulta 3 de abril de 2023).
- SAVE THE CHILDREN, *Más solas que nunca. La pobreza infantil en familias monomarentales*, 2015, disponible en [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/mas\\_solas\\_que\\_nunca.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/mas_solas_que_nunca.pdf) (última consulta 21 de julio de 2023).
- SAVE THE CHILDREN, *Poniendo a los niños en primer lugar*, 2016, disponible en [https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/poniendo\\_a\\_los\\_ninos\\_en\\_primer\\_lugar.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/poniendo_a_los_ninos_en_primer_lugar.pdf) (última consulta 24 de mayo de 2023).
- SEN, Amartya, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holand, 1985.
- SINDIC DE GREUGES, *Informe sobre los derechos del niño*, 2022, disponible en [https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9108/Informe%20anual%20infancia\\_2022\\_definitivo\\_cast.pdf](https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9108/Informe%20anual%20infancia_2022_definitivo_cast.pdf) (última consulta 19 de mayo de 2023).
- SINDIC DE GREUGES, *Informe sobre los derechos del niño*, 2022, disponible en [https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9108/Informe%20anual%20infancia\\_2022\\_definitivo\\_cast.pdf](https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9108/Informe%20anual%20infancia_2022_definitivo_cast.pdf) (última consulta 3 de abril de 2023).
- SPENCE, Janet T., “Gender identity and its implications for the concepts of masculinity and femininity”, *Nebraska Symposium on Motivation*, n°32, 1984, pp. 59-95.
- STANLEY, T., “Risk work: child protection care”, *Social Policy Journal of New Zealand*, n°30, 2007, pp. 163-177.
- CONNOLLY, M, de HAAN, I. y CRAWFORD, J., “The safety of young children in care: a New Zealand study”, *Adoption & Fostering*, n°37(3), 2013, pp.284-296, p. 287
- TORRENTE, Ginesa y RODRÍGUEZ, Ángel., “Características sociales y familiares vinculadas al desarrollo de la conducta delictiva en pre-adolescentes y adolescentes”, *Cuadernos de Trabajo Social*, n° 17, 2004, pp. 99-115.
- TRAUSTADOTTIR, Rannveig, “The Double Discrimination of Women with Disabilities: Overview Article”, *Center on Human Policy*, 1990.
- U.S. NATIONAL COUNCIL ON DISABILITY, *Rocking the Cradle: Ensuring the Rights of Parents with Disabilities and Their Children*, 2021, disponible en ,

- <https://www.ncd.gov/publications/2012/Sep272012> (última consulta 16 de junio de 2023).
- UNICEF Bulgaria, “Analysis of the child protection system in Bulgaria”, octubre de 2019, disponible en <https://www.unicef.org/bulgaria/en/media/9361/file/BGR-analysys-of-the-child-protection-system-in-bulgaria-en-2020.pdf> (última consulta 25 de junio de 2023).
- UNICEF CHILD PROTECTION PROGRAMME DIVISION, *Gender dimensions of violence against children and adolescents*, 2021, disponible en <https://www.unicef.org/media/92376/file/Child-Protection-Gender-Dimensions-of-VACAG-2021.pdf> (última consulta el 16 de mayo de 2023).
- UNICEF, *Acción para poner fin a la explotación y el abuso sexuales de las niñas, niños y adolescentes*, 2020, disponible en <https://www.unicef.org/media/102211/file/CSAE-SUMMARY-WEB-ES.pdf> (última consulta 13 de julio de 2023).
- UNICEF, *Diagnóstico de la situación de la infancia en España antes de la implantación de la Garantía Infantil Europea*, 2021, disponible en <https://www.unicef.org/eca/sites/unicef.org/eca/files/2021-11/Spanish%20Deep%20Dive%20Literature%20review%20ES.pdf> (última consulta 24 de julio de 2023).
- UNICEF, *Impacto de la crisis por Covid-19 sobre los niños y niñas más vulnerables. Reimaginar la reconstrucción en clave de derechos de infancia*, 2020, disponible en [https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos\\_ficha.aspx?id=7228](https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=7228) (última consulta 23 de julio de 2023).
- UNICEF, *Medidas para reducir la pobreza y la exclusión social de los niños y niñas y recomendaciones para la aplicación de la Garantía Infantil Europea en España*, 2021, disponible en <https://www.unicef.org/eca/media/18866/file/Spanish%20Deep%20Dive%20Main%20report%20ES.pdf> (última consulta 27 de julio de 2023).
- UNICEF, *Niñas y migración en América Latina y el Caribe*, 2017, disponible en [https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2020-11/Informe%20Ni%C3%B1as%20y%20Migraci%C3%B3n\\_0.pdf](https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2020-11/Informe%20Ni%C3%B1as%20y%20Migraci%C3%B3n_0.pdf) (última consulta 18 de mayo de 2023).
- UNICEF, *Niñez en movimiento en América Latina y el Caribe: Revisión de evidencia*, 2023, disponible en <https://www.unicef.org/lac/media/40951/file/Ninez-en-movimiento-en-ALC-resumen.pdf> (última consulta 23 de mayo de 2023).
- UNICEF, *Research on the Sexual Exploitation of Boys: Findings, Ethical Considerations and Methodological Challenges*, 2020, disponible en <https://data.unicef.org/resources/sexual-exploitation-boys-findings-ethical-considerations-methodological-challenges/> (última consulta 17 de mayo de 2023).
- VALEDORA DO POBO, *Informe Anual 2020*, 2021, disponible en [https://www.valedordopobo.gal/wp-content/uploads/2021/09/INFORME-ANUAL-VALEDORA-DO-POBO-2020\\_CASTELAN.pdf](https://www.valedordopobo.gal/wp-content/uploads/2021/09/INFORME-ANUAL-VALEDORA-DO-POBO-2020_CASTELAN.pdf) (última consulta 30 de julio de 2023).
- VÁZQUEZ-PASTOR JIMÉNEZ, Lucía, “El ingreso de menores con problemas de conducta en centros específicos de protección”, *Revista sobre la Infancia y la Adolescencia*, nº11, 2016, pp.134-162.
- VEGA, Marubel y NÚÑEZ, Gastón, “Experiencias Adversas en la Infancia: Revisión de su impacto en niños de 0 a 5 años”, *Enfermería universitaria*, nº14, 2017, pp. 124-130.
- VELASCO ARIAS, Sara, *Sexos, género y salud. Teoría y métodos para la práctica clínica y programas de salud*, Madrid, Minerva Ediciones SL, 2009.

- VENTURA, Stephanie J. y FREEDMAN, Mary Anne, “Teenage childbearing in the United States, 1960-1997”, *American Journal of Preventive Medicine*, nº 19, 2000, pp. 18-25.
- VILLAMIZAR, Yolanda y ROBLEDO, Ángela Inés, *Ética: masculinidades y feminidades*, Centro de Estudios Sociales Universidad Nacional de Colombia, 2000.
- WILSON, J.Q. y HERRNSTEIN, R.J., *Crime and human nature*, Nueva York, Simon & Schuster, 1985
- YOUNG, I.M., *La justicia y la política de la diferencia*, trad. S. Álvarez, Cátedra, Valencia, 2000

## REFERENCIAS NORMATIVAS

### NORMATIVA NACIONAL

#### -Normativa estatal

- Ley de 4 de agosto de 1933, de Vagos y Maleantes. Gaceta de Madrid de 5 de agosto de 1933, disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1933/217/A00874-00877.pdf> (última consulta 28 de septiembre de 2023).
- 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, disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1948/201/A03306-03318.pdf> (última consulta 28 de septiembre de 2023).
- Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre peligrosidad y rehabilitación social (BOE de 6 de agosto de 1970).
- Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria (BOE 5 de octubre de 1975).
- Ley 21/1987, de 11 de noviembre, de Reforma del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en Materia de Adopción y de Otras Formas de Protección de Menores (BOE 17 de noviembre de 1987).
- 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 de 17 de enero de 1996).
- Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE de 22 de julio de 2015).
- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (BOE de 5 de junio de 2021).
- Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional (BOE de 29 de diciembre de 2007)
- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE de 29 de julio de 2015).
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (BOE de 6 de diciembre de 2018).
- Ley 8/2021, de 2 de junio, de modificación de la legislación civil y procesal en materia de discapacidad (BOE de 3 de septiembre de 2021).
- Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (BOE de 7 de septiembre de 2022).
- Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la Vivienda, BOE de 25 de mayo de 2023.
- Resolución de 4 de febrero de 2021, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores (BOE de 18 de febrero de 2021)

Resolución de 22 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica la modificación del IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores (BOE de 5 de diciembre de 2022).

Resolución de 24 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (BOE de 5 de diciembre de 2022).

### **-Normativa autonómica**

Valencia: Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia (DOGV, de 24 de diciembre de 2018 y BOE de 14 de febrero de 2019).

Baleares: Ley 4/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Islas Baleares (BOIB 28 de febrero de 2022 y BOE de 13 de abril de 2022).

Andalucía: Ley 4/2021, de 27 de julio, de infancia y adolescencia de Andalucía (BOJA de 30 de julio de 2021 y BOE de 9 de agosto de 2021).

Navarra: 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 (BON de 19 de mayo de 2022, BOE de 27 de mayo de 2022).

Castilla La Mancha: Ley 7/2023, de 10 de marzo, de atención temprana y protección a la infancia y la adolescencia de Castilla-La Mancha (DOCM de 15 de marzo de 2023 y BOE de 6 de abril de 2023).

Comunidad de Madrid: Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección integral de la infancia y la adolescencia (BOCM de 27 de marzo de 2023 y BOE de 16 de junio de 2023)

Cataluña: Decreto 63/2022, de 5 de abril, de los derechos y deberes de los niños y adolescentes en el sistema de protección, y del procedimiento y las medidas de protección a la infancia y la adolescencia de Cataluña (DOGC de 7 de abril de 2022).

### **-Proyectos y anteproyectos**

Anteproyecto de Ley estatal de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales, inicio de tramitación 24 de enero de 2023, disponible en <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/servicio-a-la-ciudadania/proyectos-normativos/documentos/AP-SERVICIOS-SOCIALES.pdf> (última consulta 5 de noviembre de 2023)

Proyecto de Ley estatal de Familias, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Seria A: Proyectos de Ley, 14 de abril de 2023, disponible en [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-151-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-151-1.PDF) (última consulta 5 de noviembre de 2023).

### **.-Alemania**

Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, 1949, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> (última consulta 31 de julio de 2023) comprobar

Código Civil Alemán (Bürgerliches Gesetzbuch, BGB), Sección 1697<sup>a</sup>. 1, disponible en [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_bgb/englisch\\_bgb.html#p6655](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html#p6655) (última consulta 20 de mayo de 2023).

Código Social, disponible en <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbviii/1.html>

Ley de desarrollo de la Directiva 2014/52/UE en materia de urbanismo y de fortalecimiento del nuevo modo de vida en la ciudad de 5 de abril de 2017, Gaceta de leyes federales I, página 1057.

Ley Federal de Protección de la Infancia , disponible en Bundesgesetzblatt BGBI. Online-Archiv 1949 - 2022 | Bundesanzeiger Verlag (última consulta 31 de julio de 2023)

Ley de Fortalecimiento de la Infancia y Juventud de 2012, disponible en <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/kinder-und-jugend/kinder-und-jugendschutz/bundeskinderschutzgesetz/das-bundeskinderschutzgesetz-86268> (última consulta el 18 de junio de 2023).

Ley sobre el procedimiento en asuntos de familia y en cuestiones de litigio no contenciosas, de 5 de octubre de 2021, disponible en <https://www.gesetze-im-internet.de/famfg/> (última consulta 22 de junio de 2023).

Código Municipal de Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung Schleswig-Holstein - GO SH).

### **.- Bulgaria**

Constitución de la República de Bulgaria (última actualización 2015), disponible en <https://www.parliament.bg/en/const> (última consulta el 25 de junio de 2023).

Social Assitence Act, promulgated, SG No. 56, 19 de mayo de 1998, Transitional and Final Provisions, disponible en <https://www.mlsp.government.bg/uploads/35/sv/zakon-za-socialno-podpomagane-en.pdf> (última consulta el 25 de junio de 2023). Child Protection Act, promulgated, State Gazette No. 48, 13 de junio de 2000, art.1, disponible en <https://www.mlsp.government.bg/uploads/37/politiki/trud/zakonodatelstvo/eng/child-protection-act.pdf> (última consulta el 25 de junio de 2023).

Family Allowances Act, promulgated, State Gazette No. 32, 29 de marzo de 2002, art. 1, disponible en <https://www.mlsp.government.bg/uploads/35/sv/zakon-za-semejni-pomosi-za-deca-en.pdf> (última consulta el 25 de junio de 2023).

Family Code, promulgated in State Gazette No. 47, 23 de junio de 2009, disponible en <https://www.mlsp.government.bg/uploads/37/politiki/trud/zakonodatelstvo/eng/family-code.pdf> (última consulta el 25 de junio de 2023).

Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Protección de los Derechos de los Niños 2000-03 (reelaborada para 2004-06)

Decision for the adoption of the National Strategy on The Child (2008 – 2018), issued by the National Assembly, promulg. SG, 14 of 12 February 2008, p. 9, disponible en <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.mlsp.government.bg%2Fuploads%2F35%2Fsv%2Fnational-strategy-child-2008-2010-en-tra.doc&wdOrigin=BROWSELINK> (última consulta el 25 de junio de 2023).

The Republic of Bulgaria Ministry of Labor and Social Policy, “Deinstitutionalisation of child care”, disponible en <https://www.mlsp.government.bg/eng/deinstitutionalisation-of-child-care> (última consulta 25 de junio de 2023).

### **.- Finlandia**

Constitución de Finlandia, 731/1999, aprobada el 11 de junio de 1999 (últimas modificaciones 817/2018), section 19, disponible en <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731> (última consulta el 1 de julio de 2023).

Child Welfare Act, No. 417/2007; amendments up to 1292/2013 included, section 1, traducción propia, disponible en [https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2007/en20070417\\_20131292.pdf](https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2007/en20070417_20131292.pdf).

Ley de Bienestar Social (Sosiaalihuoltolaki) 1301/2014, de 30 de diciembre de 2014, disponible en <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301#a8.7.2022-589> (última consulta el 1 de julio de 2023).

Legislación relativa a la educación y atención de la primera infancia (AEPI)

Ministry of Social Affairs and Health, “Frequently asked questions concerning child welfare in Finland”, disponible en <https://stm.fi/en/frequently-asked-questions-concerning-child-welfare-in-finland> (última consulta el 1 de julio de 2023).

THE PARLIAMENTARY NATIONAL CHILD STRATEGY COMMITTEE, *National Child Strategy*, disponible en [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163977/VN\\_2022\\_16.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163977/VN_2022_16.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (última consulta 31 de julio de 2023).

### .-Francia

Ley No. 2016-297, de 14 de marzo de 2016, sobre la Protección de la Infancia, art. 1, disponible en <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTI000032205241> (última consulta 5 de julio de 2023).

Ley No. 2022-140 de 7 de febrero de 2022 relativa a la protección de los niños, Diario oficial de la república francesa, 8 de febrero de 2022, artículo 1, disponible en <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFSCATA000045133773> (última consulta 5 de julio de 2023).

Ley 2002-2, renovadora de la acción social y médico-social  
Ley 2007-293

Ley 2016-297, relativa a la protección de la infancia

Stratégie Nationale de Prévention et de Protection de l’enfance 2020-2022

Ley 2022-140, relativa a la protección de los niños

### .-Irlanda

Constitución Irlandesa: referéndum para la aprobación del art. 42<sup>a</sup>

Child Care Act, No 17 de 1991 (updated 21 de septiembre de 2022), art.3 disponible en <https://revisedacts.lawreform.ie/eli/1991/act/17/revised/en/html#SEC36>

Better Outcomes, Brighter Futures: The National Policy Framework for Children and Young People 2014-2020, disponible en <https://assets.gov.ie/23796/961bbf5d975f4c88adc01a6fc5b4a7c4.pdf> (última consulta 5 de noviembre de 2023)

Child and Family Agency, “National Aftercare Policy for Alternative Care”, 2017, disponible en [https://www.tusla.ie/uploads/content/4248-TUSLA\\_National\\_Policy\\_for\\_Aftercare\\_v2.pdf](https://www.tusla.ie/uploads/content/4248-TUSLA_National_Policy_for_Aftercare_v2.pdf) (última consulta el 7 de julio de 2023)

DEPARTMENT OF CHILDREN AND YOUNG AFFAIRS, *National Strategy on Children and Young People’s Participacion in Decision-Making 2015-2020*, 2015, disponible en [https://eurochild.org/uploads/2021/01/National\\_Strategy\\_-\\_Child\\_Participation.pdf](https://eurochild.org/uploads/2021/01/National_Strategy_-_Child_Participation.pdf) (última consulta 31 de julio de 2023).

DEPARTMENT OF CHILDREN AND YOUNG AFFAIRS, *Better outcomes, Better futures*, 2014, disponible en <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/23796/961bbf5d975f4c88adc01a6fc5b4a7c4.pdf#page=null> (última consulta 31 de julio de 2023).

### .-Nueva Zelanda

Ley sobre el Cuidado de los niños de 2004 (Care of Children Act), 21 de noviembre de 2004, versión consulta de 16 de agosto de 2023, parte 1 regla 3, disponible en <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0090/latest/DLM317239.html> (última consulta el 15 de septiembre de 2023).

Ley de Infancia (Children's Act 2014), de 30 de junio de 2014, versión consultada de 1 de julio de 2023, disponible en <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2014/0040/latest/whole.html#DLM5501626-> (última consulta el 15 de septiembre de 2023).

Ley Oranga Tamariki Act 1989 (Oranga Tamariki Act 1989 o Children's and Young People's Well-being Act 1989), 27 de mayo de 1989, versión consultada de 1 de julio de 2023, disponible en <https://legislation.govt.nz/act/public/1989/0024/latest/whole.html#DLM149438> (última consulta el 15 de septiembre de 2023).

Oranga Tamariki (National Care Standards and Related Matters) Regulations 2018, 2 de julio de 2018, versión consultada de 1 de mayo de 2023, <https://legislation.govt.nz/regulation/public/2018/0111/latest/LMS56069.html> (última consulta el 15 de septiembre de 2023).

### .-Rumanía

Constitución de Rumania, 21 de noviembre de 1991, art. 49, disponible en [https://www.constituteproject.org/constitution/Romania\\_2003](https://www.constituteproject.org/constitution/Romania_2003) (última consulta 1 de julio de 2023).

Ley No. 272/2004, de Protección y Promoción de los Derechos del Niño. Published in the Romanian Official Gazette, Part I, NO. 557 on 23 de junio de 2004 on the protection and promotion of the rights of the child, disponible en [file:///C:/Users/kcres/OneDrive/TRABAJO%20UC3M/TRABAJANDO/INFORME%20JULIO/RUMANIA/Romania\\_child.pdf](file:///C:/Users/kcres/OneDrive/TRABAJO%20UC3M/TRABAJANDO/INFORME%20JULIO/RUMANIA/Romania_child.pdf) (ultima consulta 1 de julio de 2023).

Ley No. 191 de 28 de junio de 2022, por la que se modifica y complementa la Ley N.º 272/2004 sobre la protección y promoción de los derechos de los niños. GACETA NO. 652 del 30 de junio de 2022, art. 62, disponible en <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/256905> (última consulta el 2 de julio de 2023).

The National Strategy on the Protection and Promotion of Children's Rights 2014-2020, Rumania, disponible en [https://www.unicef.org/romania/media/776/file/The\\_National\\_Strategy\\_on\\_the\\_Protection\\_and\\_Promotion\\_of\\_Children's\\_Rights.pdf](https://www.unicef.org/romania/media/776/file/The_National_Strategy_on_the_Protection_and_Promotion_of_Children's_Rights.pdf) ((última consulta 20 de junio de 2023).

Lege 156/2023 privind activitatea de prevenire a separării copilului de familia, art. 2, Monitorul Oficial, Partea I nr. 484 din 31.05.2023, disponible en <https://lege5.ro/Gratuit/geztombyge4dk/legea-nr-156-2023-privind-organizarea->

[activitatii-de-prevenire-a-separarii-copilului-de-familie](#) (última consulta el 1 de noviembre de 2023).

## **NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA**

*Carta Europea de Derechos del Niño*, adoptada por el Parlamento Europeo en la resolución A3-07172/93 del 8 de julio de 1992.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 30 de marzo de 2010, C 83/389

Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1347/2000.

## **NORMATIVA INTERNACIONAL**

### **.-Naciones Unidas**

*Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

*Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*, adoptado y abierto a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

*Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 60/234, de 6 de diciembre de 2006.

### **.-Consejo de Europa**

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, aprobado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950.

Carta Social Europea, Revisada (Instrumento de ratificación), 3 de mayo de 1996.

*Carta Europea de Derechos del Niño*, adoptada por el Parlamento Europeo en la resolución A3-07172/93 del 8 de julio de 1992.

Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, 25 de enero de 1996.

Convenio del Consejo de Europa relativo a la adopción de menores, hecho en Estrasburgo el 27 de noviembre de 2008.

Convenio del Consejo de Europa relativo a la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007, ratificado el 22 de julio de 2010

## **OTROS TEXTOS**

Convenio impulsado por la Conferencia de la Haya de Derecho internacional privado relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, de 29 de mayo de 1993, ratificado el de 30 de junio de 1995 comprobar

Convenio impulsado por la Conferencia de la Haya de Derecho internacional privado relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en

materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, de 28 de mayo de 2010, ratificado el 6 de septiembre de 2010. Comprobar

## OTROS DOCUMENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

### .-Naciones Unidas

Asamblea General de Naciones Unidas, *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, 2010, A/RES/64/142, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8064> (última consulta 30 de marzo de 2023).

Asamblea General Naciones Unidas, Derechos del Niño, Resolución 74/133, 18 de diciembre de 2019 [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/74/395)] A/RES/74/133, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/426/16/PDF/N1942616.pdf?OpenElement> (última consulta 19 de mayo de 2023).

Asamblea General *Derechos del niño: empoderar a los niños con discapacidad para el disfrute de sus derechos humanos, en particular mediante la educación inclusiva, adoptado por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su resolución 40/14*, 2019, A/HRC/RES/40/14, par. 16, disponible en [undocs.org/es/A/HRC/RES/40/14](https://undocs.org/es/A/HRC/RES/40/14) (última consulta el 20 de febrero de 2023).

Comité de Derechos Civiles y Políticos, *Observación General N° 18. No discriminación*, 1989, par. 13, disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.13&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.13&Lang=en) (última consulta 29 de marzo de 2023).

Comité de Derechos Civiles y Políticos, *Comentario General N° 31. La naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.13&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.13&Lang=en) (última consulta 29 de marzo de 2023)

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Comentario General N° 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, 1990, disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FGEC%2F4758&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FGEC%2F4758&Lang=en) (última consulta 29 de marzo de 2023).

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación general N.º 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*, E/1992/23, 1991, par. 8, disponible en <https://undocs.org/es/E/1992/23> (última consulta 10 de junio de 2023).

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General N° 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2009, E/C.12/GC/20, disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FGC%2F20&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FGC%2F20&Lang=en) (última consulta 29 de marzo de 2023).

Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General N° 25. Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 2004, Disponible en

- [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fGEC%2f3733&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fGEC%2f3733&Lang=en) (última consulta 29 de marzo de 2023).
- Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General N° 28. Relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 2010, CEDAW/C/GC/28 párr.18, disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGC%2f28&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGC%2f28&Lang=en) (última consulta 29 de marzo de 2023).
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies*, CRPD/C/27/3, 2022, par.53, disponible en [undocs.org/es/CRPD/C/27/3](https://undocs.org/es/CRPD/C/27/3) (última consultad 4 de marzo de 2023).
- Comité de los Derechos del Niño, *Observación general N.º 6 Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, CRC/GC/2005/6, 2005, disponible en <https://undocs.org/es/CRC/GC/2005/6>, (última consulta el 10 de febrero de 2023).
- Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N.º 12, El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, 2009, disponible en <https://undocs.org/es/CRC/C/GC/12>, (última consulta el 10 de febrero de 2023).
- Comité de los Derechos del Niño, *Observación general N.º 13 Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, CRC/C/GC/13, 2011, disponible en <https://undocs.org/es/CRC/C/GC/13>, (última consulta el 10 de febrero de 2023).
- Comité de los Derechos del Niño, *Observación General Nª 14. Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*, 2014, CRC/C/GC/14, disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F14&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FGC%2F14&Lang=en) (última consulta 30 de marzo de 2023).
- Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España*, aprobadas en el 77º período de sesiones ( 14 de enero a 2 de febrero de 2018) CRC/C/ESP/CO/5-6, párr. disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FESP%2FCO%2F5-6&Lang=es](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FESP%2FCO%2F5-6&Lang=es) (última consulta 19 de mayo de 2023).
- Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados de Alemania*, CRC/C/DEU/CO/3-4, 25 de febrero de 2014, disponible en [undocs.org/es/CRC/C/DEU/CO/3-4](https://undocs.org/es/CRC/C/DEU/CO/3-4) (última consulta el 18 de mayo de 2023),
- Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Alemania*, CRC/C/DEU/CO/5-6, 13 de octubre de 2022, disponible en [undocs.org/es/CRC/C/DEU/CO/5-6](https://undocs.org/es/CRC/C/DEU/CO/5-6), (última consulta el 18 de mayo de 2023).
- Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados de Bulgaria*, CRC/C/BGR/CO/3-5, 21 de noviembre de 2016, par.34, disponible en [undocs.org/es/CRC/C/BGR/CO/3-5](https://undocs.org/es/CRC/C/BGR/CO/3-5) (última consulta 25 de junio de 2023).
- Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales sobre el quinto y sexto informe periódico de Finlandia*, CRC/C/FIN/CO/5-6, 2 de junio de 2017, disponible en [undocs.org/es/CRC/C/FIN/CO/5-6](https://undocs.org/es/CRC/C/FIN/CO/5-6), (última consulta 1 de julio de 2023).
- Comité de los Derechos del Niño *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Irlanda*, CRC/C/IRL/CO/5-6, 28 de febrero de 2023, disponible en [undocs.org/es/CRC/C/IRL/CO/5-6](https://undocs.org/es/CRC/C/IRL/CO/5-6) (última consulta el 7 de julio de 2023).

- Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre el sexto y séptimo informes periódicos de Francia, CRC/C/FRA/CO/6-7, 2 de junio de 2023, disponible en [undocs.org/es/CRC/C/FRA/CO/6-7](https://undocs.org/es/CRC/C/FRA/CO/6-7), (última consulta 5 de julio de 2023).
- Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Nueva Zelandia, CRC/C/NZL/CO/6, 28 de febrero de 2023, disponible en <https://undocs.org/es/CRC/C/NZL/CO/6>, (última consulta el 10 de septiembre de 2023).
- Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Rumania, CRC/C/ROU/CO/5, 13 de julio de 2017, disponible en [undocs.org/es/CRC/C/ROU/CO/5](https://undocs.org/es/CRC/C/ROU/CO/5) (última consulta 20 de junio de 2023).
- ONU, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, disponible en <https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un> (última consulta 27 de marzo de 2023).
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights with regard to communication No. 5/2015*, 2015, E/C.12/61/D/5/2015, disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1Xt9%2FAM48919J%2BLiF0hYPddq%2FbxRJE%2FgZWs9DUGyUQhWQHtNr3xvL49P%2FkEsXXXHdfXRSqZkzm1PA3its5wXTeqsB2FcTMmQDU6m8wykUsBHze8ID4KgQhBQpufcfoOGzqj5HPzGJJUIX2Yj9pVjLQ%3D> (última consulta 24 de julio de 2023).

### **.-Consejo de Europa**

- Consejo de Europa, Comité de Ministros, Recommendation CM/Rec (2010)2 on deinstitutionalisation and community living of children with disabilities, 2010 , CE Rec 2010/2, disponible en <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/human-rights-development-cddh/recommendations> (última consulta 4 de marzo de 2023)
- Consejo de Europa, Comité de Ministros, *Recomendación CM/Rec(2011)12 Children's rights and social services friendly to children and families*, 2011, disponible en <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/human-rights-development-cddh/recommendations> (última consulta 4 de marzo de 2023).
- Consejo de Europa, *Strategy for the Rights of the Child (2016-2021)*, “Children Humans Rights”, 2016, par.31, disponible en <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168066cff8> (última consulta el 10 de junio de 2023).
- Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Resolución 2431 (2022) *Deinstitutionalisation of persons with disabilities*, par.7.3, disponible en <https://pace.coe.int/en/files/30005/html> (última consulta 31 de julio de 2023).
- Consejo de Europa, *Strategy for the Rights of the Child (2022-2027)*, “Children’s Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation”, 2022, p. 23, disponible en <https://edoc.coe.int/en/children-s-rights/11015-council-of-europe-strategy-for-the-rights-of-the-child-2022-2027.html#:~:text=It%20will%20guide%2046%20member%20States%20over%20the,amd%20safe%20use%20of%20technologies%20for%20all%20children> (última consulta el 10 de junio de 2023).

## .- Unión Europea

EUROPEAN EXPERT GROUP ON THE TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE, *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care*, 2012, disponible en <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2017/07/guidelines-final-english.pdf>

## OTRAS FUENTES

20 minutos, <https://www.20minutos.es/noticia/5077836/0/programa-acogimiento-menores-tutelados-comunidad-madrid/>, 13 de marzo de 2023. ABC Familia, <https://www.abc.es/familia/padres-hijos/acogida-familiar-sesenta-ninos-buscan-hogar-vivir-20221010235045-nt.html>, 13 de marzo de 2023.

About family group conferencing. <https://practice.orangatamariki.govt.nz/our-work/interventions/family-group-conferencing/about-family-group-conferencing/> (última consulta 30 de julio de 2023).

ACCEM, <https://www.accem.es/el-proyecto-vuela-apoya-a-la-juventud-extutelada-de-castilla-la-mancha/>, 08 de marzo de 2023.

Affido familiare omoculturale (tra famiglie della stessa cultura). [https://www.comune.verona.it/nqcontent.cfm?a\\_id=46329](https://www.comune.verona.it/nqcontent.cfm?a_id=46329) (última consulta el 30 de julio de 2023).

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa, *National legislative and policy frameworks are a key component of any child protection system. The data presented here concern EU Member States' frameworks*, disponible en <https://fra.europa.eu/en/content/national-legislative-framework#list-legal-instruments> (última consulta el 27 de junio de 2023).

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa, *Standards on foster care*, disponible en <https://fra.europa.eu/en/content/standards-foster-care> (última consulta el 27 de junio de 2023).

ALDEAS INFANTILES SOS, <https://www.aldeasinfantiles.es/nuestros-programas/programa-de-familias> (última consulta 1 de marzo de 2023).

ALDEAS INFANTILES SOS, <https://www.aldeasinfantiles.es/nuestros-programas/centro-de-educacion-infantil> (última consulta 1 de marzo de 2023).

BAKETIK. <https://baketik.org/web/que-te-ofrece.php?idioma=es> (última consulta el 30 de julio de 2023).

Better Care Network, Recomendaciones fundamentales para la Resolución 2019 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño con eje en los niños y niñas carentes de cuidado parental, p. 3, disponible en <https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2019-12/Spanish%20Recomendaciones%20fundamentales%20para%20la%20Resolucio%CC%81n%202019%20de%20la%20Asamblea%20General.pdf> (última consulta 20 de noviembre de 2023)

Castilla-La Mancha, <https://www.castillalamancha.es/gobierno/bienstarsocial/estructura/dgsfmpsv/actuciones/autonom%C3%ADa-personal>, 08 de marzo de 2023.

- Child and Family Agency (Tusla), disponible en <https://www.tusla.ie/services/alternative-care/> (última consulta el 7 de julio de 2023)
- Child and Family Agency (Tusla), Residencial care, What about the Children and Young People who have even greater needs?, disponible en <https://www.tusla.ie/services/alternative-care/residential-care/what-about-the-children-and-young-people-who-have-even-greater-needs/> (última consulta el 7 de julio de 2023).
- Children's Services. <https://www.hiqa.ie/areas-we-work/childrens-services> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Chronik. <https://www.familien-fuer-kinder.de/ueber-uns/chronik/> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Citizen Information, “Children in care”, disponible en <https://www.citizensinformation.ie/en/birth-family-relationships/services-and-supports-for-children/children-in-care/> (última consulta el 7 de julio de 2023).
- COMISIÓN EUROPEA, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1251&langId=en&reviewId=267> (último acceso 9 de marzo de 2023).
- COMISIÓN EUROPEA, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/germany/national-reforms-early-childhood-education-and-care> (última revisión 31 de julio de 2023).
- Community Mothers Programme, <https://www.khf.ie/community-mothers-programme/> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Comunidad de Madrid, <file:///C:/Users/User/Downloads/1354587386589.pdf>, 16 de marzo de 2023.
- Comunidad de Madrid, <https://www.comunidad.madrid/noticias/2022/06/05/comunidad-madrid-pone-marcha-xv-edicion-programa-vacaciones-familia-menores-tutelados>, 10 de marzo de 2023.
- Comunidad de Madrid, <https://www.comunidad.madrid/noticias/2022/06/30/comunidad-madrid-pone-marcha-15a-edicion-programa-vacaciones-familia-76-ninos-tutelados>, 10 de marzo de 2023.
- Comunidad de Madrid, <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/atencion-integral-ninos-adolescentes-riesgo-social>, 16 de marzo de 2023.
- Comunidad de Madrid, <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/acogimiento-residencial-menores>, 16 de marzo de 2023.
- Comunidad de Madrid, <https://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/acogimiento-residencial-menores>, 15 de marzo de 2023.
- CONSEJO DE JUVENTUD DE CASTILLA Y LEÓN, <https://programa-voluntariado.cjcyl.es/?q=node/859> (último acceso 7 de marzo de 2023).
- CONSELL COMARCAL DEL VALLÈS OCCIDENTAL, <https://www.consellvallesoccidental.cat/noticies/s-inicia-el-programa-caminar-en-familia-per-facilitar-el-retorn-dels-infants-tutelats-amb-les-seves-families/> (última revisión 9 de marzo de 2023).
- CONSORCI D'ACCIÓ SOCIAL DE LA GARROTXA, <https://www.casg.cat/intervencio-families-innovacio/> (última revisión 9 de marzo de 2023).
- CRECER CON FUTURO, <https://crecerconfuturo.org/familias-colaboradoras/> (última consulta 6 de marzo de 2023).

- CRUZ ROJA ESPAÑOLA,  
<http://www.cruzroja.es/principal/documents/58733/60036/Triptico+Cruz+Roja+a4+Provincias.pdf/> (último acceso 8 de marzo de 2023).
- Educaren positivo, <http://educarenpositivo.es/index.php?lang=es>, 07 de marzo de 2023.
- El Día. La Opinión de Tenerife, <https://www.eldia.es/2014-02-19/canarias/11-Gobierno-canario-estudia-instituciones-reparto-euros-pisos-jovenes-tutelados.htm>, 07 de marzo de 2023.
- El Diario.es, [https://www.eldiario.es/madrid/somos/chamberi/barrios-madrid-organizan-acoger-ninos-tutelados-durante-curso-escolar\\_1\\_9756642.html](https://www.eldiario.es/madrid/somos/chamberi/barrios-madrid-organizan-acoger-ninos-tutelados-durante-curso-escolar_1_9756642.html), 13 de marzo de 2023.
- El País, <https://elpais.com/espana/madrid/2021-10-29/un-caso-de-exito-22-ninos-tutelados-por-madrid-experimentan-como-se-vive-en-familia-durante-un-curso-escolar.html>, 13 de marzo de 2023.
- EZAMA GARCÍA-CIAÑO, E. *Guía para la elaboración de la historia de vida*, 2014, disponible en [https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos\\_ficha.aspx?id=4750](https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=4750) (última consulta 17 de marzo de 2023).
- Fachliche Standards zur Vollzeitpflege in Berlin. [https://www.berlin.de/sen/jugend/familie-und-kinder/pflegekinder/fachinfo/fachliche\\_standards\\_zur\\_vollzeitpflege.pdf?ts=1650357266](https://www.berlin.de/sen/jugend/familie-und-kinder/pflegekinder/fachinfo/fachliche_standards_zur_vollzeitpflege.pdf?ts=1650357266) (última consulta el 30 de julio de 2023).
- FADES online, <http://www.fadesonline.org/proyecto-familias-gua>, 08 de marzo de 2023.
- Famiglie a Colori. <https://www.comune.macerata.it/servizi/scuola-e-nidi/famiglie-a-colori/#1575874308378-f31e8e28-ba73> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Familia de acogida – Fondazione L’Albero Della Vita, <https://www.alberodellavita.org/es/familia-de-acogida/> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Family group conferencing practice standards. <https://practice.orangatamariki.govt.nz/our-work/interventions/family-group-conferencing/family-group-conferencing-practice-standards/> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- FUNDACIÓ ACCIÓ SOCIAL INFÀNCIA, <https://www.fasi.cat/serveis/cases-dinfants/> (último acceso 9 de marzo de 2023).
- Fundación Amigó, <https://fundacionamigo.org/fundacion-amigo-comunidad-madrid-firman-convenio-colaboracion-promover-la-autonomia-jovenes-riesgo/>, 15 de marzo de 2023.
- Fundación ISOS, <https://fundacionisos.es/proyectos-sociales/>, 16 de marzo de 2023.
- FUNDACIÓN JUAN SOÑADOR, <https://fundacionjuans.org/horizonte-valladolid/gritando-al-mundo/> (última consulta 7 de marzo de 2023).
- Garatu. Centro para el Desarrollo Infantil. <https://garatu.org/es/pagina-principal/>, 30 de julio de 2023.
- GIFES-UIB, <https://competenciafamiliar.uib.es> (última consulta 28 de febrero de 2023).
- GRUP D’EDUCADORS DE CARRER I TREBALL AMB MENORS, <https://www.grecmallorca.org/es/programas/educadores-familiares> (última consulta 16 de marzo de 2023).
- Hola Triple P. <https://www.triplep.net/glo-es/home/> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Home HIQA. <https://www.hiqa.ie/> (última consulta el 30 de julio de 2023)
- Home-Start Worldwide. <https://homestartworldwide.org/about-us/> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- HOPE AND HOMES FOR CHILDREN, *Families, not institutions*, disponible en <https://www.hopeandhomes.org/news/families-not-institutions/> (última consulta 31 de julio de 2023).

- Incredible Years Child Training (Dinosaur School), <https://guidebook.eif.org.uk/programme/incredible-years-child-training-dinosaur-school> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Infancia y familias, <https://infanciayfamilias.castillalamancha.es/tengo-menos-18/telefono-de-la-infancia-y-adolescencia>, 08 de marzo de 2023.
- Infancia y familias, <https://infanciayfamilias.castillalamancha.es/crianza-convivencia-familiar/aulas-de-familia>, 08 de marzo de 2023.
- Infancias y familia, <https://infanciayfamilias.castillalamancha.es/proyecto-vuela>, 08 de marzo de 2023.
- Innovation for Integration. <http://reachforchange.com.ua/en/about/innovation-integration> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Inspection Reports. [https://www.hiqa.ie/reports-and-publications/inspection-reports?field\\_centre\\_type\\_target\\_id=39&tid\\_1=All&keys=&field\\_county\\_value=All](https://www.hiqa.ie/reports-and-publications/inspection-reports?field_centre_type_target_id=39&tid_1=All&keys=&field_county_value=All) (última consulta el 30 de julio de 2023).
- INSTITUTO INSULAR DE ATENCIÓN SOCIAL Y SOCIO SANITARIA, Unidad Orgánica de Infancia y Adolescencia (UOIF), disponible en <https://www.iass.es/impresos-y-solicitudes/servicios-y-prestaciones/send/259-servicios-y-prestaciones/3277-tramites-gestiones-ufi> (última consulta 07 de marzo de 2023).
- INSTITUTO MALLORQUÍN DE ASUNTOS SOCIALES, <https://www.imasmallorca.net/es/unprograma/1101> (última consulta 16 de marzo de 2023).
- Invisibles' - Campaña familias de acogida, <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/multimedia/-/ikusgaitzak-harrera-familiak-kanpai-1> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- JUNTA DE ANDALUCÍA, <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/inclusion-social-juventud-familia-e-igualdad/areas/infancia-familias/programa-tratamiento-familias-riesgo.html> (última consulta 6 de marzo de 2023).
- JUNTA DE ANDALUCÍA, <https://www.soloquierounhogar.org> (última consulta 3 de marzo de 2023).
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. SERVICIOS SOCIALES, <https://serviciosociales.jcyl.es/web/es/proteccion-infancia-adopcion/sistema-proteccion.html#:~:text=Son%20servicios%20destinados%20a%20facilitar,personal%20y%20su%20integraci%C3%B3n%20social> (Última consulta 26 de septiembre de 2023)
- JURAFORUM, <https://www.juraforum.de/lexikon/kinder-und-jugendhilfegesetz> (última revisión 31 de julio de 2023).
- La concesión de estas ayudas estaba ligada a que estos centros tuvieran un enfoque de trabajo basado en las necesidades de la infancia.
- La Galaxie Sénat, disponible en <https://www.senat.fr/salle-de-presse/dossiers-de-presse-2021-2022/protection-des-enfants.html> (última consulta el 5 de julio de 2023).
- MINISTERIO FEDERAL DE LAS FAMILIAS, PERSONAS MAYORES, MUJERES Y JUVENTUD, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/neues-kinder-und-jugendstaerkungsgesetz-162860> (última revisión 31 de julio de 2023).
- Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (NZFH), <https://www.fruehehilfen.de/das-nzfh/ziele-und-aufgaben/> (última consulta el 30 de julio de 2023)
- NAVARRA MÁS VOLUNTARIA, <https://navarramasvoluntaria.navarra.es/es/noticias/el-gobierno-lanza-la-campana-navarra-corazon-grande-con-el-objetivo-de-lograr-en-2022->

- [el-acogimiento-familiar-o-de-referencia-para-80-menores-y-jovenes](#) (última revisión, 15 de marzo de 2023).
- NORBERA, FUNDACIÓN IZAN, Memoria 2021. Programa Apoyo Adolescentes, 2021, disponible en [https://www.izan.org/upload/secciones-publicas/norbera2021-cast-220920\\_1\\_original.pdf](https://www.izan.org/upload/secciones-publicas/norbera2021-cast-220920_1_original.pdf) (última consulta 30 de julio de 2023).
- NZFH, <https://www.fruehehilfen.de/grundlagen-und-fachthemen/grundlagen-der-fruehen-hilfen/was-sind-fruehe-hilfen/> (última revisión, 31 de julio de 2023).
- Observatorio de la Emancipación, <https://www.observatorioemancipacion.org/ccaa/galicia/>, 17 de marzo de 2023.
- OBSERVATORIO DE LA INFANCIA DE ANDALUCÍA, <https://www.observatoriodelainfancia.es/participanda/la-voz-de-ls-menores-servicio-de-proteccion-de-menores-de-cordoba/> (última consulta 7 de marzo de 2023).
- OBSERVATORIO DE LA INFANCIA DE ANDALUCÍA, <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/quees.aspx> (última consulta 7 de marzo de 2023).
- OBSERVATORIO DE LA INFANCIA, <https://www.observatoriodelainfancia.es/participanda/sandubitxiak/> (última revisión 15 de marzo de 2023).
- Oranga Tamariki. *Family Group Conferencing process map.* <https://practice.orangatamariki.govt.nz/assets/Our-work/Family-group-conferencing/family-group-conferencing-process-map.pdf> (última consulta el 30 de julio de 2023)
- Oranga Tamariki, *Caregiving*, disponible en <https://www.orangatamariki.govt.nz/caregiving/types-of-caregiving/> (última consulta el 15 de septiembre de 2023).
- P.O.P.E.Y.E. <https://cidisonlus.org/progetti/p-o-p-e-y-e/> (última consulta el 30 de julio de 2023)
- Pflegekinder Berlin, <https://www.pflegekinder-berlin.de/englisch/>, (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Pflegekinder Berlin. <https://www.pflegekinder-berlin.de/> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Progetto P.O.P.E.Y.E. [https://www.consorziolarada.it/progetti/progetto-popeye\\_586.xhtml](https://www.consorziolarada.it/progetti/progetto-popeye_586.xhtml) (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Programa BIDATU. <https://www.irsearaba.org/que-gestionamos/preservacion-familiar/programa-bidatu/> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Programa BIDATU. [https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=7741619a\\_121330ee5c2\\_7fe4](https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=7741619a_121330ee5c2_7fe4) (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Programa Orain: cuidado familiar temporal para Infancia y Adolescencia. [https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=2dc965e\\_11d470e8efc\\_7fcf](https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=2dc965e_11d470e8efc_7fcf) (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Real Academia Española. <https://dle.rae.es/reintegrar> (última consulta 30 de julio de 2023).
- REPCYL, <http://www.repcyl.com/repcyl/> (último acceso 8 de marzo de 2023).
- SAI per Minori Stranieri Non Accompagnati del Comune di Caserta, <https://cidisonlus.org/progetti/sai-per-minori-stranieri-non-accompagnati-del-comune-di-caserta/> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- SAVE THE CHILDREN, *La Ley de Vivienda, insuficiente para proteger a las familias con niños y niñas ante los desahucios*, 26 de abril de 2023 [Nota de prensa],

- <https://www.savethechildren.es/notasprensa/la-ley-de-vivienda-insuficiente-para-proteger-las-familias-con-ninos-y-ninas-ante-los> (última consulta 24 de julio de 2023).
- Sede Electrónica Comunidad de Madrid, <https://sede.comunidad.madrid/prestacion-social/acogimiento-familiar-periodo-estival>, 10 de marzo de 2023.
- Servicio de Intervención filio-parental (Hobetzen), <https://www.bizkaia.eus/es/tema-detalle/-/edukia/dt/4513> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Servicios de intervención socioeducativa y psicosocial, <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/gizartepolitika/servicios/programas-y-servicios/educacion-social> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Sociedad de Desarrollo, <http://www.sociedad-desarrollo.com/subvenciones-y-ayudas/-proyectos-de-pisos-tutelados-de-emancipaci%C3%93n-para-j%C3%93venes-extutelados-de-la-isla-de-tenerife.htm>, 07 de marzo de 2023
- SOS Childrens Villages, disponible en <https://www.sos-childrensvillages.org/where-we-help/europe/finland> (última consulta el 1 de julio de 2023).
- Standards and Quality. <https://www.hiqa.ie/areas-we-work/standards-and-quality> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Standards. [https://www.hiqa.ie/reports-and-publications/standards?tid=50&tid\\_1=All&keys=](https://www.hiqa.ie/reports-and-publications/standards?tid=50&tid_1=All&keys=) (última consulta el 30 de julio de 2023).
- Systemimmanente Armutsrisiken von Pflegeeltern vermeiden! Elterngeld für Pflegeeltern einführen und Rentenbeiträge absichern. <https://igfh.de/publikationen/fachpolitische-stellungnahmen/systemimmanente-armutsrisiken-von-pflegeeltern> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- The Growing Child Programme, <https://www.lifestartfoundation.org/programmes-services/the-growing-child> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- The Incredible Years, <https://www.incredibleyears.com/early-intervention-programs/child> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- TUSLA, <https://www.tusla.ie/services/family-community-support/prevention-partnership-and-family-support-programme/meitheal-national-practice-model/meitheal-and-child-and-family-support-networks-research/> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- UNESCO CHILD& FAMILY RESEARCH CENTRE, *P4P Country Information on Child Protection Systems*, Galway, <https://www.universityofgalway.ie/media/unescochildandfamilyresearchcentre/p4pfolder/Overview-of-the-Child-Protection-and-Welfare-System-in-Ireland.pdf>
- UNICEF Rumania, “UNICEF’s position on new legislation to prevent the separation of children from their families”, 28 de abril de 2023, disponible en <https://www.unicef.org/romania/press-releases/unicefs-position-new-legislation-prevent-separation-children-their-families> (última consulta 20 de junio de 2023).
- VERSO-Programme. <https://sovittelu.com/vertaissovittelu/in-english/> (última consulta 30 de julio de 2023).
- Video-feedback Intervention to promote Positive Parenting and Sensitive Discipline, <https://www.universiteitleiden.nl/en/vipp> (última consulta el 30 de julio de 2023).
- WORLD VISION, *Welcoming Europe’s Youngest*, disponible en <https://www.wvi.org/europe/publication/welcoming-europes-youngest> (última consulta 31 de julio de 2023).
- Xunta de Galicia, <https://politicassocial.xunta.gal/gl/temas/familia-e-infancia/proteccion-da-infancia/mais-programas-de-proteccion>, 17 de marzo de 2023.

Xunta de Galicia, <https://www.xunta.gal/notas-de-prensa/-/nova/73372/xunta-saca-licitacion-gestion-del-programa-mentor-que-favorece-autonomia-los>, 17 de enero de 2023.

YMCA, <https://www.ymca.es/actualidad/jovenes/piso-de-emancipacion-de-jovenes-extutelados-en-madrid>, 15 de marzo de 2023.

Zusammenarbeit mit Eltern in der Pflegekinderhilfe. <https://kompetenzzentrum-pflegekinder.de/projekte/zusammenarbeit-mit-eltern-in-der-pflegekinderhilfe/> (última consulta el 30 de julio de 2023).