

CONSULTA PÚBLICA PREVIA

REAL DECRETO DE DETERMINACIÓN DE ESTÁNDARES EN EL SISTEMA DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objetivo de mejorar la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas, con carácter previo a la elaboración del texto se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren, pueden hacer llegar sus opiniones sobre los aspectos planteados en este cuestionario, desde el día 13 de noviembre de 2024 hasta el día 27 de noviembre de 2024, a través del siguiente buzón de correo electrónico: participacion.publica@juventudeinfancia.gob.es

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, a continuación, se ofrece información sobre los siguientes aspectos:

1) Antecedentes de la norma

El artículo 39 de la Constitución Española obliga a los poderes públicos a proteger a las personas menores de edad de acuerdo con lo previsto en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

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, ha constituido, junto al Código Civil, el marco normativo fundamental sobre protección de la infancia en España. No obstante, la ley orgánica sufrió una profunda modificación mediante la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que introducen como principio rector el amparo de las personas menores de edad contra todas las formas de violencia. Igualmente, supusieron la

modificación del Código Civil para incluir el artículo 172 ter que establece el acogimiento familiar como preferente y, únicamente “*no siendo este posible o conveniente para el interés del menor*” cabría el acogimiento residencial.

Este marco normativo se completó en 2021 con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

En estas reformas, el acogimiento residencial fue ampliamente revisado desarrollándose aspectos que afectan a las Entidades Públicas en lo relativo al ejercicio de sus funciones de protección de niños, niñas y adolescentes acogidos residencialmente.

En este sentido, es necesario un ejercicio de revisión y actualización de la regulación, guías, recursos y orientaciones que garanticen y promuevan los derechos de las personas menores de edad en línea con las reformas legislativas aprobadas.

En concreto, la disposición adicional tercera de la Ley 26/2015, de 28 de julio, establece que el Gobierno promoverá con las Comunidades Autónomas el establecimiento de criterios comunes y mínimos estándares de cobertura, calidad y accesibilidad en la aplicación de esta ley en todo el territorio y, en todo caso, en lo relativo a:

“4. Estándares de calidad y accesibilidad, instalaciones y dotación de cada tipo de servicio de los centros de acogimiento residencial. Medidas a adoptar para que su organización y funcionamiento tienda a seguir patrones de organización familiar. Incorporación de modelos de excelencia en la gestión”.

Posteriormente, el *Plan de acción contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes del sistema de protección a la infancia de mayo de 2022* (en adelante, el Plan de acción) en el apartado 7.2 sobre medidas de refuerzo estructural del sistema de protección, en el punto 2, recomendó:

- Fijar criterios medibles de calidad de la atención y protección.
- Fortalecer las intervenciones psicosociales especializadas que protejan a las niñas de la violencia (incluida la sexual).
- Fortalecer las intervenciones y acompañamientos de transición a la vida adulta.
- Refuerzo de mecanismos de inspección, control y denuncia.
- Fortalecer las intervenciones dirigidas a promover la coeducación, la igualdad de género y la educación sexual.

Asimismo, se debe destacar que el *Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030)*, aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de julio de 2022, establece en el ámbito 4 de su Eje Estratégico 2, el objetivo 2.13: Desinstitucionalización con la meta de que en 2030 no haya ningún niño o niña menor de 10 años del sistema de protección que viva en un recurso residencial y que no haya centros de más de 30 plazas (salvo en primera acogida). Igualmente,

los Objetivos 3.3 y 3.4 buscan garantizar espacios amigables y libres de violencia.

La *Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad- Un proceso de desinstitucionalización (2024-2030)* (en adelante, Estrategia de desinstitucionalización) obliga también a promover alternativas al acogimiento residencial y que este se de en unas condiciones más garantistas para los derechos de las personas que viven en este tipo de modelos. De esta iniciativa se extrae la necesidad de una atención más cercana y personalizada, que prima el contacto y la participación de la persona en situación de acogimiento en la comunidad en la que se encuentra.

Desde instituciones y organismos internacionales la preocupación por el cumplimiento de unos estándares y criterios de calidad mínimos en los centros de protección de personas menores de edad se refleja, entre otros textos, en la Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2009 (Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños) o en la Recomendación del Consejo de Europa sobre los Derechos de los Niños, niñas y adolescentes que viven en instituciones residenciales (CE Rec 2005/5). En esta línea y específicamente dirigidas a España se deben destacar las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España, (CRC/C/ESP/CO/5-6), de 5 marzo 2018 (OF España 2018) realizadas por el Comité de los Derechos del Niño, y en particular, el apartado 28 donde el Comité recomienda que España *“acelere el proceso de desinstitucionalización, a fin de asegurar que la atención en centros de acogida se utilice como último recurso, y vele por que todos los centros de acogida restantes cumplan por lo menos unas normas de calidad mínimas”*.

También se deben tener en cuenta iniciativas en el ámbito de la Unión Europea como la Recomendación (UE) 2024/1238 de la Comisión, de 23 de abril de 2024, sobre el desarrollo y el refuerzo de los sistemas integrados de protección de la infancia que redunden en el interés superior del niño. Dicha recomendación insta a los Estados a *“garantizar que todos los niños, en toda su diversidad, puedan disfrutar de los mismos derechos de acceso a la protección y disfrute de ella en todos sus territorios”*, así como a *“adoptar medidas adecuadas para reforzar la coordinación y la cooperación de todos los ministerios y sectores pertinentes, en los distintos niveles de competencia, a nivel local, regional y nacional y en situaciones transfronterizas”*.

Es en este contexto en el que se plantea esta propuesta de real decreto por el que se regulan los estándares mínimos de calidad y accesibilidad de los centros de acogimiento y protección de personas menores de edad.

2) Problemas que se pretenden solucionar con la norma

El acogimiento residencial consiste en el alojamiento en un centro, residencia o institución de niños, niñas y adolescentes en situación de desamparo para recibir la atención, educación y formación adecuadas. Su finalidad no es otra que

garantizar la cobertura de las necesidades del menor (físicas, psíquicas, emocionales y sociales), favorecer su integración familiar y social, permitir su adecuado desarrollo y trabajar en la reparación del daño.

Niños, niñas y adolescentes tienen derecho a desarrollarse en el marco de una familia, por lo que el acogimiento residencial siempre debe contemplarse como un último recurso que se da en circunstancias muy concretas, promoviéndose desde la Administración alternativas a este modelo.

El 11 de junio de 2024 el Consejo de Ministros aprobó la nueva Estrategia de desinstitucionalización. Esta estima que entre 4.421.110 y 6.565.901 personas requieren cuidados y apoyos, lo que representa más del 10% de la población. De ellas, al menos 350.258 reciben apoyos en recursos de atención residencial; en concreto, 17.061 niños, niñas y adolescentes se encuentran en el sistema de protección infantil en acogimiento residencial, que cuenta actualmente con unos 1.605 centros ordinarios y para menores con problemas de conducta.

Se debe destacar el número de centros que superan la capacidad de 10 plazas, que son las que identifican a la estructura como *Hogar de protección*, estructura recomendada por las directrices nacionales e internacionales.

La institucionalización en centros es hoy la principal respuesta para niños, niñas y adolescentes que ingresan en el sistema de protección (en 2021 y en 2022 el 75% de las altas en el sistema de menores de edad fueron directamente a un acogimiento residencial, frente al 25% de altas en acogimiento familiar), pese a que el Código Civil establece una preferencia del acogimiento familiar frente al residencial para la guarda por parte de las entidades públicas de menores que se encuentren en situación de desamparo o requieran de una guarda provisional como medida de protección y atención temprana.

Los datos que se han recogido a través del último *Estudio de los Centros de Acogimiento residencial para Niños, Niñas y Adolescentes en el Ámbito de la Protección en España* presentado por Nuevo Futuro, alertan de que el acogimiento residencial no constituye todavía una medida de protección secundaria y que hay niños, niñas y adolescentes que viven durante toda su infancia y adolescencia en un centro de acogimiento residencial y que las causas de baja en los centros, en el casi 48% de los casos, se debe a que alcanzan su mayoría de edad pero no a que la medida "*transitoria, alternativa, secundaria y complementaria*" llegue a su fin.

Lo que esta realidad indica es que, mientras niñas, niños y adolescentes necesitan residir en centros de protección, dado que la estancia en los mismos puede prolongarse durante muchos años, deben establecerse los estándares y criterios de calidad que garanticen su adecuada y plena protección.

Junto a la realidad descrita nos encontramos con algunas situaciones preocupantes que se derivan de la especial vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes que entran al sistema de protección. Así, la explotación sexual de la infancia y la adolescencia es uno de los grandes problemas que se presentan en los

sistemas de protección, y las razones son varias, como se especifica en el Plan de acción.

3) Necesidad y oportunidad de su aprobación

La problemática expuesta en el epígrafe anterior evidencia la necesidad de mejorar y establecer unos estándares mínimos de calidad a aplicar en los centros donde residen las personas menores de edad.

De este modo, el Estado debe cumplir con la recomendación del Comité de Derechos del Niño ya mencionada en cuanto a velar *“por que todos los centros de acogida restantes cumplan por lo menos unas normas de calidad mínimas”*.

En este sentido, el carácter descentralizado de nuestro sistema de protección de la infancia y la adolescencia debe entenderse desde una perspectiva garantista de los derechos de la infancia en situación de desamparo, que tiene derecho a recibir protección en un ámbito cercano, pero en ningún caso puede entenderse que da legitimidad a una diferencia en los estándares mínimos de calidad y accesibilidad en función de la Comunidad Autónoma en la que se esté acogido.

Igualmente, el *Plan de acción* incluye entre las medidas de mejora de la atención de la infancia en el sistema de protección la reducción de la prevalencia de centros grandes sobre el conjunto de plazas residenciales con el objetivo de reducir el número medio de plazas por centro hasta 15 en todo el territorio y la transformación progresiva de los centros de más de 30 plazas convirtiéndolos en centros de protección con hogares independientes, o en su caso cerrándolos.

Es por esto que se considera necesario y oportuno la aprobación de un real decreto por el que se regulen los estándares mínimos de calidad y accesibilidad de los centros de acogimiento y protección de personas menores de edad.

4) Objetivos de la norma

La investigación e informes disponibles a día de hoy, tanto a nivel nacional como internacional, indican claramente que los aspectos más relevantes que contribuyen a garantizar servicios de cuidado de calidad son aquellos relativos al entorno: se proporciona un cuidado de calidad cuando se construyen entornos que son familiares, hogareños y acogedores, que facilitan las oportunidades de conexión con familia, amistades, y entorno social y escolar, prácticas que promueven el desarrollo de niñas, niños y adolescentes, así como el establecimiento de rutinas, estructuras claras, de acceso a todos los servicios y oportunidades y de trabajo en red, que influyen de manera positiva en la recreación de un ambiente familiar y por tanto permiten que niñas, niños y adolescentes en situación de acogimiento residencial tengan una vida lo más similar posible a aquellas personas que crecen dentro de un núcleo familiar.

En este sentido, el objetivo perseguido con este real decreto es establecer los estándares mínimos que deben cumplir los centros residenciales en los que se

encuentran las personas menores de edad a cargo de las Entidades públicas de protección en los distintos territorios, así como promover la desinstitucionalización y un modelo de cuidados de niños, niñas y adolescentes en situación de desamparo garantista con sus derechos y que no incurra en discriminaciones territoriales.

En concreto, se pretende establecer, en línea con la recomendación del Comité de Derechos del Niño, unas normas de calidad mínimas en relación con diversos aspectos de los centros de protección de menores como el emplazamiento, estructura física y equipamiento; gestión, organización, inspección y recursos humanos.

Igualmente se quieren establecer unas pautas mínimas y comunes a seguir por las entidades públicas de protección en relación con el proceso de ingreso, con la elaboración del Proyecto Socioeducativo Individual por el que se regirá la estancia de la persona menor de edad en el centro y el proceso de salida del mismo

Por último, también se valorará el establecimiento de unos criterios mínimos de cobertura y atención a las necesidades y bienestar de las personas menores de edad que residen en los centros de protección.

5) Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Una alternativa a la aprobación de un real decreto sería la utilización de alguno de los instrumentos previstos en el artículo 151 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el marco de la Conferencia Sectorial. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, establece que las decisiones que adopte la Conferencia Sectorial podrán revestir la forma de Acuerdos (compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias) o de Recomendaciones (tiene como finalidad expresar la opinión de la Conferencia Sectorial sobre un asunto que se somete a su consulta), instrumentos jurídicos que no responden al carácter normativo que deben tener los estándares comunes que se pretenden adoptar para responder a los problemas expuestos más arriba.

También debe descartarse el uso de Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comportan meras declaraciones de intención de contenido general o que expresan la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, al no suponer la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles (artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), pues esta vía ya se utilizó en 2019 y ha resultado insuficiente.

Tampoco corresponde, dado su carácter ejecutivo, utilizar una norma con rango de ley.

De ahí que se considere el instrumento adecuado para su aprobación la adopción de un real decreto, en el sentido de que la aprobación de unos estándares mínimos de calidad y accesibilidad de los centros de acogimiento y protección de personas menores de edad no supone otra cosa más que el establecimiento de determinados requisitos, umbrales o rangos que garanticen la igualdad de todas las

personas menores de edad, lo que deja, en todo caso, un amplio margen al ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia.

En consecuencia, se considera que la aprobación de este real decreto es necesaria y es la forma más adecuada para solucionar los problemas y lograr los objetivos expuestos, en cumplimiento del deber de los poderes públicos de proteger a las personas menores de edad que entran en el sistema de protección.