

PROPUESTAS A LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA NORMA: Decreto de modificación del Decreto 37/2005, de 12 de mayo, por el que se regulan los procedimientos administrativos y otras actuaciones complementarias en relación con la Adopción de Menores y del Decreto 37/2006, de 25 de mayo, por el que se regulan los Acogimientos Familiares de Menores en situación de riesgo o de desamparo.

Este documento consta de dos partes:

(A) Articulado que es necesario incluir en la redacción del nuevo Decreto de Acogimiento familiar.

(B) Marco normativo superior (Normas internacionales, STEDDHH y Normas nacionales) en el que se enmarca la necesidad de introducir garantías reglamentarias con el fin de que los protocolos que conforman ciertos aspectos de la praxis de toma de decisiones en el sistema de protección no vulneren derechos de la infancia legal y constitucionalmente protegidos. Aquí se incluirá alguna breve referencia a los desarrollos en materia de psicología evolutiva y de la infancia en que se sustenta la normativa internacional (de reconocimiento y protección de derechos de los NNA) y nacional de orden superior.

(A) Aportaciones de articulado que consideramos necesario incluir en la nueva redacción del decreto de acogimiento familiar:

1.-Derecho del niño al mantenimiento de su vida familiar: Es necesario que se recoja de forma pormenorizada el derecho de los NNA al mantenimiento de su vida familiar, priorizando a la familia de acogida para mantener el cuidado de los menores en los casos en los que se plantee, de acuerdo con su plan individual de protección, la

necesidad de realizar un cambio en la medida de protección, en particular en la adopción.

El derecho del niño al mantenimiento de sus relaciones familiares es fundamental para su desarrollo emocional y social. Este derecho está reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño en los arts. 8 y 16, que se configuran como el marco de protección de la vida familiar de los menores. Igualmente, se encuentra recogido en el art.2 de la LOPJM tras su reforma de 2015, que pone de relieve la necesidad de dar continuidad a los cuidados y los vínculos de apego de los NNA.

El **artículo 8 de la Convención** establece el derecho del niño a preservar su identidad, lo que incluye su nacionalidad, nombre y relaciones familiares. Este artículo es fundamental porque protege elementos esenciales de la personalidad del niño y su sentido de pertenencia. El derecho a mantener relaciones familiares se refiere no solo a la familia nuclear, sino también a la extendida. Esto es importante para el desarrollo emocional y social del niño.

El **artículo 16 de la Convención** protege a los menores frente a injerencias arbitrarias en su vida familiar. En el paradigma de los derechos del niño introducido por la reforma del 2015, es una injerencia arbitraria aquella que no se fundamenta en la protección de los derechos fundamentales de la niña o niño de que se trate.

La Observación General nº 7 sobre la primera infancia (2005) del Comité de los derechos del niño es determinante cuando subraya que los primeros años de los NNA pequeños son la base de su salud física y mental, de su seguridad, de su identidad cultural y personal.

Los vínculos generados por los niños en su primera infancia, en efecto, conforman en el sentido más significativo de la expresión una familia o vida familiar al objeto de la protección de sus derechos constitucionales (art 39 CE con su remisión a la normativa internacional de protección de la infancia). Ese entorno de relaciones que son procuradas y protegidas por la normativa de protección de la infancia en general.

En este punto, es importante traer a colación la Observación General n° 14 (sobre el interés superior del menor) que establece que el derecho del niño a la vida familiar está protegido por la Convención (art. 16) y que el término "familia" a los efectos de la convención debe interpretarse en un sentido amplio que incluya a los padres biológicos, adoptivos o de acogida, incidiendo igualmente en que prevenir la separación familiar y preservar la unidad familiar son elementos importantes del régimen de protección del niño. Subraya igualmente la citada Observación la importancia de los vínculos o lazos afectivos seguros a esa edad temprana y la necesidad de que si el vínculo es el adecuado deba mantenerse a lo largo de los años para ofrecer a los niños un entorno estable [párrafo 72].

La inclusión en el decreto de acogimiento del derecho de la persona menor de edad a que se tenga en cuenta de forma prioritaria a su familia de acogida para la adopción responde a razones jurídicas, psicológicas y del interés superior del menor, siendo coherente con el marco normativo vigente:

El interés superior del menor es el principio rector de todas las decisiones relacionadas con la infancia, según la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 3) y la propia Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León. La estabilidad emocional y afectiva es clave en su desarrollo, y la separación de una familia de acogida con la que ha establecido un fuerte vínculo puede generar rupturas emocionales traumáticas.

Cuando un menor pasa por un acogimiento familiar, desarrolla vínculos afectivos seguros con sus cuidadores. Romper esa relación para asignarlo a otra familia en un proceso de adopción puede causar inestabilidad y perjuicio emocional. La doctrina psicológica y pedagógica sostiene que la continuidad de los lazos afectivos es fundamental para el bienestar infantil.

En el ámbito autonómico, destaca como referente normativo la **Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid**, que recoge de manera clara y adecuada la protección del derecho del niño a mantener su vida familiar, reforzando un enfoque plenamente proteccionista. Su **artículo 118.1** establece expresamente que, cuando un menor se encuentra en acogimiento y, conforme a su plan individual de protección, se valora la adopción como la medida más adecuada, **la familia de acogida deberá ser priorizada en el proceso adoptivo**. Incluso en los casos en que esta familia hubiera sido inicialmente declarada idónea únicamente para el acogimiento, podrá **solicitar la revisión de su idoneidad para ser valorada como adoptante**. Esta previsión se ajusta plenamente a los principios de **continuidad en los cuidados**

y de **estabilidad emocional**, fundamentales para garantizar el interés superior del menor.

Desde la **perspectiva supranacional**, resulta especialmente ilustrativo el criterio establecido por el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)** en el **caso Moretti y Benedetti c. Italia** (sentencia de 27 de abril de 2010). En este fallo, el Tribunal considera que:

- Los **lazos afectivos o familiares de hecho** constituyen una **unidad familiar protegida por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos**, que garantiza el respeto a la vida privada y familiar.
- Estas unidades familiares deben recibir el **mismo nivel de protección que las familias biológicas**, frente a posibles injerencias del poder público.
- La existencia y calidad de estos vínculos debe valorarse considerando factores como el **tiempo de convivencia, la intensidad de la relación y el papel asumido por los adultos** respecto al menor.
- Antes de adoptar cualquier medida que implique la separación del menor, es obligatorio realizar una **valoración exhaustiva, individualizada y urgente** de las circunstancias concretas, siempre con el objetivo de salvaguardar el interés superior del menor.

En el caso concreto analizado por el TEDH, se consideró que la decisión de separar a una menor de su familia de acogida —con la que había convivido desde su nacimiento— para asignarla a otra familia adoptiva, sin una evaluación rigurosa de su situación y vínculos, supuso una **vulneración del artículo 8 del Convenio**. El tribunal remarcó la **gravedad de la ruptura afectiva causada** por una decisión administrativa adoptada sin la debida atención a las circunstancias personales de la menor.

Por tanto, limitar la posibilidad de que los menores en situación de acogimiento puedan ser adoptados por sus familias de acogida **únicamente sobre la base del cumplimiento estricto del plazo temporal previsto para el acogimiento**, constituye una restricción **contraria a la normativa internacional** y en particular al **Convenio Europeo de Derechos Humanos**, según se deriva directamente de la doctrina fijada por el TEDH en la sentencia **Moretti y Benedetti**.

Una interpretación rígida y formalista del acogimiento temporal, que excluya de forma automática la adopción por parte de la familia acogedora si no se ha superado un determinado plazo, **no solo contraviene el principio de interés superior del menor**, sino que ignora la realidad emocional, vincular y social de los menores acogidos. Los vínculos afectivos estables, generados en un entorno de cuidado y protección, **deben ser reconocidos jurídicamente como verdaderas relaciones familiares**, y cualquier ruptura de los mismos debe ser **excepcional**, motivada, proporcional y ajustada a las necesidades concretas del menor.

En consecuencia, la redacción del nuevo decreto, como referente legislativo y la práctica administrativa deben ajustarse a esta doctrina, garantizando que las decisiones sobre el futuro del menor se adopten con base en un análisis **individualizado y centrado en sus vínculos reales**, evitando automatismos y limitaciones normativas que puedan producir rupturas innecesarias y perjudiciales. La **priorización de la familia acogedora en el proceso adoptivo** no es solo deseable, sino jurídicamente exigible cuando esta ha demostrado capacidad, compromiso y ha constituido una figura de referencia emocional para el menor.

2.- Derecho de los NNA a ser escuchados: La ampliación de la regulación del derecho de los menores a ser escuchados en el decreto de acogimiento es una necesidad imperativa para garantizar el interés superior del niño, conforme a la normativa nacional e internacional. A continuación, se argumenta por qué esta ampliación es esencial:

2.1. Desarrollo del derecho a ser escuchado en todas las decisiones que les afecten: El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los menores tienen derecho a expresar sus opiniones en todos los asuntos que les conciernen y a que estas sean tenidas en cuenta. Sin embargo, la mera existencia de este derecho en la Ley de Infancia no es suficiente si no se establecen procedimientos claros y adaptados a la edad y madurez del niño en el decreto de acogimiento.

En este sentido, la Observación General n.º 12 del Comité de los Derechos del Niño subraya que el derecho a ser escuchado no debe limitarse a un acto formal, sino que debe traducirse en mecanismos que realmente influyan en la toma de decisiones. Por lo tanto, es fundamental que el decreto establezca protocolos específicos para garantizar este derecho en cada etapa del acogimiento, desde la asignación de una familia hasta la posible adopción o cese de la medida de protección.

2.2. La accesibilidad y adecuación de los procedimientos de escucha: El decreto debe especificar cómo y cuándo los NNA serán escuchados en los procesos de acogimiento y adopción, asegurando que los procedimientos sean accesibles y apropiados para su edad. La Observación General n.º 7 del Comité enfatiza que los niños pequeños

pueden expresar sus preferencias a través de formas no verbales, como el juego, la expresión corporal o el dibujo.

Por ello, el decreto debería incluir:

- Métodos adaptados a cada etapa del desarrollo infantil, con herramientas de psicología infantil para evaluar sus necesidades.
- Formación especializada para los profesionales que intervienen en el proceso, asegurando que la escucha del niño no sea un mero trámite.
- La posibilidad de que los niños más pequeños sean representados por figuras de apego significativas que puedan interpretar sus necesidades y emociones.

2.3. Eliminación de barreras de edad para la expresión de opiniones: El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que no deben existir límites de edad que restrinjan el derecho de un niño a ser escuchado. En el contexto del acogimiento, esto significa que incluso los niños pequeños o aquellos con dificultades de comunicación deben contar con mecanismos adecuados para expresar sus deseos y sentimientos.

El decreto debería establecer que:

1. Todos los NNA, sin importar su edad o capacidades, tienen derecho a ser escuchados en el acogimiento y la adopción.
2. Se implementen métodos específicos para garantizar la participación de menores con discapacidad o dificultades en la comunicación verbal.

3. Se considere la relación del niño con su familia de acogida y el impacto emocional que un cambio en su situación podría generar.
4. La importancia del apego y los vínculos afectivos en la toma de decisiones.

Uno de los aspectos clave en el acogimiento es el establecimiento de vínculos afectivos seguros. La Observación General n.º 7 enfatiza que los niños pequeños desarrollan conciencia de su identidad y sus relaciones desde una edad muy temprana. Por ello, cualquier decisión que afecte a su acogimiento o adopción debe valorar la calidad de sus vínculos emocionales y no basarse exclusivamente en criterios administrativos.

El decreto debe garantizar que:

1. Se evalúe la calidad del apego del menor con su familia de acogida antes de tomar una decisión de cambio.
2. Las opiniones del niño se integren en un análisis psicológico especializado sobre su bienestar emocional.
3. Se priorice la estabilidad del menor y se eviten cambios bruscos que puedan perjudicar su desarrollo.

3.- Introducción de un registro único de familias de acogimiento y adopción: Es imprescindible establecer un sistema de protocolos de doble idoneidad, con el objetivo de garantizar que todos los NNA puedan ejercer su derecho a la permanencia y a la estabilidad familiar, lo que implica, a su vez, la protección de otros derechos fundamentales estrechamente vinculados, como el derecho a la identidad y a la salud psíquico-afectiva.

En este sentido, la creación de un Registro Único de Familias de Acogida y Adopción permitiría una gestión más eficaz y racional de los recursos familiares disponibles. Este instrumento facilitaría evitar desarraigos innecesarios, permitiendo que los menores permanezcan con las familias con las que han desarrollado vínculos afectivos sólidos, en aquellos casos en los que se determine que la adopción es la medida de protección más adecuada conforme a su interés superior.

Asimismo, el artículo 14 de la CE, que proclama la igualdad y la prohibición de discriminación por cualquier condición personal o social, impide exponer a los NNA tutelados a rupturas innecesarias de sus vínculos afectivos. Si bien la primera ruptura —la que implica la declaración de desamparo para garantizar su derecho a una vida libre de violencia en un entorno de cuidados y afecto— puede estar justificada, una segunda ruptura por motivos administrativos o procedimentales constituye una forma de violencia institucional, resultado de un mal diseño protocolario que revictimiza a los menores en lugar de protegerlos.

En este contexto, siendo que uno de los objetivos prioritarios en la modificación del decreto de acogimiento debe ser habilitar la posibilidad que las personas que han solicitado la adopción puedan ser también consideradas como familias acogedoras, se hace imprescindible instaurar un sistema de doble idoneidad y planificación concurrente, de manera que sean los adultos quienes transiten entre medidas de acogimiento y adopción, y no los NNA quienes deban asumir los cambios, la inestabilidad y la incertidumbre emocional que ello conlleva.

Este enfoque implica un cambio de paradigma en la carga emocional del proceso de protección: en lugar de colocar sobre los NNA la ambigüedad de relaciones temporales y sucesivas rupturas afectivas, es sobre los adultos –acogedores y adoptantes– sobre quienes debe recaer esa carga. La planificación concurrente se basa precisamente en esta idea: los adultos deben asumir desde el inicio la posibilidad de que su rol sea temporal o definitivo, sin que ello altere la calidad del cuidado brindado al menor.

Así, el procedimiento de protección se concibe como un proceso en el que los adultos se hacen cargo del menor sin saber si el acogimiento será temporal o culminará en adopción. Esta incertidumbre, cuando es asumida por los adultos, permite preservar la estabilidad emocional del niño o niña, y protege su derecho a desarrollarse en un entorno afectivo continuo y seguro. Invertir la carga emocional del sistema –trasladándola de los menores a los adultos responsables de su cuidado– es una condición indispensable para que el sistema de protección sea verdaderamente respetuoso con el interés superior del menor.

4.- Debería crearse un capítulo dedicado a las personas menores de edad acogidas: En el mismo tendrán que incluirse los derechos y las obligaciones de los mismos.

Entre ellos es necesario que se recoja:

4.1.- Es necesario que se recoja en la redacción del nuevo decreto el concepto de interés superior como derecho primordial. El Interés Superior del Niño es un derecho, un principio y una norma de procedimiento basados en una

evaluación de todos los elementos del interés de uno o varios niños en una situación concreta. El objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de "todos" los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño.

A este respecto no debe olvidarse que en la Convención no hay una jerarquía de derechos; todos los derechos previstos responden al "interés superior del niño" y ningún derecho debería verse perjudicado por una interpretación negativa del interés superior del niño.

Así, como se ha indicado previamente, el ISN no debe ser entendido sin más como aquello que para los adultos es lo mejor para el niño con independencia de sus derechos. EL Interés Superior del Niño no implica la discrecionalidad como permiso para diseñar los protocolos y medidas de protección al modo en que cada órgano competente o decisor estime conveniente para proteger de forma primordial el bienestar del menor de que se trate). El Interés Superior del Niño tiene un fuerte tejido conformado por guías normativas jurídicas conformadas por los derechos fundamentales de los NNA, que han recibido además garantía legal, y por los criterios metodológicos establecidos en el art. 2 de la ley orgánica de protección jurídica del menor y por el art. 4 de la ley 8/2021 de protección integral de la infancia contra la violencia.

Su carácter de concepto jurídico indeterminado implica su flexibilidad y adaptabilidad entendida como que su concreción o determinación exige la ponderación del conjunto de derechos del niño, de los elementos presentes en las circunstancias del caso particular. Es decir, la

determinación del ISN ha de llevarse a cabo con un minucioso ejercicio argumentativo casos por caso a la luz de las guías normativas contenidas en el art. 2, de los principios rectores y de todos los derechos del niño. Las autoridades judiciales o administrativas que tengan que tomar una decisión sobre un menor en concreto deberán entonces ajustar y definir de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales de ese menor, ponderar sus derechos en juego y determinar, con la exigida carga argumentativa, cuál es la medida que mejor protege todos los derechos de los que ese menor es titular.

4.2.- Derecho a la filiación, identificación y documentación: En este punto, debería incluirse el derecho de las personas menores de edad a la inscripción registral de su nacimiento, comprometiéndose la entidad pública a realizar las gestiones necesarias para que dicha inscripción se realice en el menor periodo de tiempo posible, debiendo ser instada en el plazo máximo de 15 días desde que se asume la tutela por la Entidad Pública con competencia en materia de protección de la infancia y la adolescencia, una vez declarada la situación legal de desamparo.

Igualmente, se recogerá el derecho de las personas menores de edad protegidas a disponer de la documentación legal que acredite su identidad.

Las personas menores de edad extranjeras tuteladas, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 10 de la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, tendrán derecho a disponer de la

documentación acreditativa de su situación y la autorización de residencia expedida por la Administración del Estado competente en materia de extranjería e inmigración.

4.3.- Derecho de los NNA a vivir en familia: Se tendrá que recoger como derecho de las personas menores de edad a ser acogidas por familias que habiendo sido declaradas aptas, sean las más adecuadas en atención a sus circunstancias personales, sociales y familiares y que mejor respondan a sus necesidades en función de la etapa vital en la que se encuentren.

La familia es el entorno natural y fundamental para el desarrollo de los NNA, tal como lo reconoce la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, cuando un menor no puede permanecer en su núcleo familiar de origen, el Estado tiene la obligación de garantizarle un acogimiento alternativo adecuado, priorizando siempre la integración en un entorno familiar antes que la institucionalización.

A pesar de los avances normativos, la realidad sigue evidenciando un número elevado de menores en centros residenciales, una práctica que vulnera sus derechos y perjudica su desarrollo integral. Es fundamental que el derecho de los NNA a ser acogidos en una familia quede recogido explícitamente en la legislación como un principio rector del sistema de protección infantil.

5.- Necesidad de que se recoja en el decreto, la obligación por parte de la entidad pública de fomentar el acogimiento familiar: La Convención identifica a la familia como unidad fundamental de la sociedad para el crecimiento y el bienestar de las personas y en particular de los NNA.

En este sentido, en caso de falta de un entorno parental seguro, los NNA, niñas y adolescentes tienen derecho a ser protegidos por los Estados, que son responsables de procurarles un acogimiento alternativo adecuado.

En la declaración conjunta del Comité de Derechos del Niño y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2022 se acuerda que “todos los niños y niñas, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, deben crecer en una familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión” y por ello, hacen un llamamiento a los Estados Parte para que “pongan fin a la institucionalización por motivos de discapacidad y promuevan el desarrollo de apoyos para los niños y niñas en una familia en la comunidad”. En este sentido, recuerdan que los Estados Parte “tienen la obligación de adoptar estrategias claras y específicas para la desinstitucionalización, con plazos concretos y presupuestos adecuados”.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) define la desinstitucionalización como un proceso que prevé un cambio en las modalidades de vida de las personas, desde los entornos institucionales y otros entornos segregadores, a un sistema que permite la participación social y en el que los servicios se prestan en la comunidad, de acuerdo con la voluntad y las preferencias individuales de la estrategia de desinstitucionalización.

Las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños de Naciones Unidas, aprobadas mediante resolución de la Asamblea General el 24 de febrero de 2010 establecen que los esfuerzos deberían ir encaminados ante

todo a lograr que el niño o niña permanezca o vuelva a estar bajo la guarda de sus progenitores o, cuando proceda, de otros familiares cercanos. Especifica así que cuando la familia no pueda, ni siquiera con el apoyo apropiado, es cuando el Estado es el responsable de proteger sus derechos y de procurarle un acogimiento alternativo adecuado. Especifica que, en el contexto de una estrategia global de desinstitucionalización, se deberá priorizar las soluciones basadas en la familia y la progresiva eliminación de los centros de acogimiento residenciales.

La Resolución sobre niños carentes del cuidado parental, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2019, reconociendo que crecer en el seno de una familia facilita el pleno y armonioso desarrollo de la personalidad, expone que, en relación con los niños y niñas privados de su medio familiar, temporal o permanentemente, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado. Declara que, cuando sea necesario el cuidado alternativo, se priorice el cuidado por la familia o la comunidad anteponiéndolo al internamiento en instituciones.

La Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor establece que, de forma prioritaria, en casos de riesgo de violencia o desprotección, se debe trabajar desde servicios sociales para lograr la permanencia del niño, niña o adolescente en su familia de origen y que, si ello no es posible, se les debe ofrecer alternativas donde se priorice las medidas familiares frente a las residenciales, las estables frente a las temporales y las consensuadas frente a las impuestas.

Nuestra normativa es muy concluyente con respecto a la priorización del acogimiento familiar sobre el residencial. Especificando que, si bien la medida de acogimiento familiar deberá prevalecer para cualquier niña, niño y/o adolescente, deberá prevalecer especialmente en los casos de quienes tengan menos de 6 años y no se podrá acordar, salvo en supuestos de imposibilidad debidamente acreditada, para la infancia de 0-3 años.

El Componente 22 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia prevé, en coherencia con las Directrices Comunes Europeas para la transición de la Atención Institucional a la Atención Comunitaria, la realización de reformas e inversiones destinadas a transformar el modelo de apoyos y cuidados de larga duración, avanzando en un proceso de desinstitucionalización, que, en el caso de niñas y niños, corresponde con su derecho a crecer en un entorno familiar.

El Acuerdo de Asociación de España 2021-2027 ratificado entre el Gobierno de España y la Comisión Europea, recoge el compromiso de ejecutar los fondos estructurales y de inversión europeos de manera que promuevan la transición de la asistencia institucional a la asistencia basada en la familia y la comunidad y prohíben la financiación de actuaciones que conlleven retrocesos en dicho proceso de desinstitucionalización.

En marzo de 2018, el Comité de los Derechos del Niño destacó en sus Observaciones Finales realizadas a España su preocupación 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."

Es importante que el decreto de acogimiento recoja de forma expresa la priorización del acogimiento familiar como alternativa preferente a la institucionalización, promoviendo activamente su desarrollo mediante campañas de sensibilización, planes de dinamización de las familias dentro del sistema de protección, así como mayores apoyos económicos, formativos y psicológicos dirigidos a las familias acogedoras. Estos apoyos son imprescindibles para que las familias dispongan de las herramientas necesarias para afrontar los desafíos que implica ofrecer un entorno familiar estable, seguro y afectivo a los menores.

En este sentido, debe incluirse en la normativa autonómica la prohibición de acordar el acogimiento residencial para niños y niñas menores de seis años, salvo en supuestos de imposibilidad debidamente acreditada para adoptar en ese momento la medida de acogimiento familiar.

Además, se considera esencial que no se incorpore al texto legal la coletilla "cuando esta medida no convenga al interés superior de la persona menor de edad" en relación con el acogimiento residencial en menores de seis años. La evidencia científica es contundente al respecto: en esta franja de edad, nunca un acogimiento residencial resulta más beneficioso que un acogimiento familiar, por lo que incluir esa salvedad puede abrir la puerta a decisiones contrarias al interés superior del menor (ISN). Por tanto, se propone eliminar esa excepción de forma categórica.

Asimismo, se propone adaptar la normativa autonómica a los compromisos adquiridos en el Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030), que establece como objetivo que, para 2030,

ningún niño o niña menor de 10 años bajo medidas de protección viva en un recurso residencial. Este compromiso europeo refuerza la necesidad de avanzar hacia un modelo basado en el entorno familiar como espacio prioritario de crianza.

En cuanto a los **plazos del acogimiento residencial**, se propone que la normativa incluya **límites temporales claros y ajustados al desarrollo evolutivo de los menores**, en línea con lo establecido por otras comunidades autónomas que ya han avanzado en esta materia:

- **Comunidad de Madrid:** La Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia, en su artículo 103, **limita el acogimiento residencial de menores de 3 años a un plazo máximo de tres meses.**
- **Navarra:** La Ley Foral 12/2022, de 11 de mayo, de atención y protección a niños, niñas y adolescentes, en su artículo 134, establece la **limitación del acogimiento residencial para menores de 3 años también a un plazo máximo de tres meses**, reforzando la preferencia por el acogimiento familiar.

Estas referencias legislativas deben servir de guía y estándar mínimo para reformular el modelo autonómico de protección, colocando siempre en el centro el derecho de los niños y niñas a crecer en un entorno familiar que favorezca su desarrollo integral y bienestar emocional.

6.- Regulación de los derechos y deberes de las personas acogedoras, de acuerdo con lo recogido en el art. 20 bis de la Ley orgánica de protección jurídica del menor que recoge lo siguiente:

1. Los acogedores familiares tendrán derecho a:

a) Recibir información acerca de la naturaleza y efectos del acogimiento, así como preparación previa, seguimiento y apoyo técnico especializado durante y al término del mismo. En el caso de menores con discapacidad, los acogedores tendrán derecho a orientación, acompañamiento y apoyo adaptados a la discapacidad del menor.

b) Ser oídos por la Entidad Pública antes de que ésta adopte cualquier resolución que afecte al menor, especialmente antes de modificar o suspender temporalmente el régimen de visitas o de relación o comunicación con la familia de origen.

c) Ser informados del plan individual de protección así como de las medidas de protección relacionadas con el acogimiento que se adopten respecto al menor acogido, de las revisiones periódicas y a obtener información del expediente de protección del menor que les resulte necesaria para el ejercicio de sus funciones, a excepción de aquellas cuestiones relacionadas con el derecho a la intimidad de terceros y a la protección de datos de carácter personal.

d) Ser parte en todos los procesos de oposición a las medidas de protección y a la declaración de situación de desamparo del menor acogido y en todos los procesos de oposición relacionados con la medida de acogimiento familiar con funciones de tutela que tenga formalizada.

e) Cooperar con la Entidad Pública en los planes de actuación y seguimiento establecidos para el acogimiento.

f) Disponer de la documentación identificativa, sanitaria y educativa del menor que acogen.

g) Ejercer todos los derechos inherentes a la guarda.

h) Recabar el auxilio de la Entidad Pública en el ejercicio de sus funciones.

i) Realizar viajes con el menor siempre que se informe a la Entidad Pública y no exista oposición de ésta.

j) Percibir una compensación económica y otro tipo de ayuda que se hubiera estipulado, en su caso.

k) Facilitar al menor acogido las mismas condiciones que a los hijos biológicos o adoptados, a fin de hacer uso de derechos u obligaciones familiares durante el tiempo que el menor conviva con ellos.

l) Relacionarse con el NNA al cesar el acogimiento, si la Entidad Pública entiende que conviniere a su interés superior y fuese positivo para su desarrollo psicoafectivo, y lo consintieren la familia de origen o, en su caso, la familia adoptiva o de acogimiento permanente, y el menor si tuviere suficiente madurez y, en todo caso, si fuera mayor de doce años.

m) Ser protegidos sus datos personales respecto de la familia de origen, de acuerdo con la legislación vigente.

n) Formular formalmente quejas o sugerencias ante la Entidad Pública que deberán ser tramitadas en un plazo inferior a los 30 días y, en caso de solicitar audiencia, ser escuchado con anterioridad a dicho plazo.

ñ) La familia acogedora tendrá los mismos derechos que la Administración reconoce al resto de unidades familiares.

2. Los acogedores familiares tendrán los siguientes deberes:

a) Velar por el bienestar y el interés superior del menor, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral en un entorno afectivo. En el caso de menor con discapacidad, deberá continuar prestando los apoyos especializados que viniera recibiendo o adoptar otros más adecuados a sus necesidades.

b) Oír al menor siempre antes de tomar decisiones que le afecten, si tuviere suficiente madurez y, en todo caso, si fuera mayor de 12 años, sin exclusión alguna por discapacidad, y a transmitir a la Entidad Pública las peticiones que éste pueda realizar dentro de su madurez.

c) Asegurar la plena participación del menor en la vida de familia.

d) Informar a la Entidad Pública de cualquier hecho de trascendencia en relación con el menor.

e) Respetar y facilitar las relaciones con la familia de origen del menor, en la medida de las posibilidades de los acogedores familiares, en el marco del régimen de visitas establecido a favor de aquella y la reintegración familiar, en su caso.

f) Colaborar activamente con las Entidades Públicas en el desarrollo de la intervención individualizada con el menor y seguimiento de la medida, observando las indicaciones y orientaciones de la misma.

g) Respetar la confidencialidad de los datos relativos a los antecedentes personales y familiares del menor.

h) Comunicar a la Entidad Publica cualquier cambio en la situación familiar relativo a los datos y circunstancias que se tomaron en consideración como base para el acogimiento.

i) Garantizar el derecho a la intimidad y a la identidad de los menores acogidos y el respeto a su propia imagen, así como velar por el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

j) Participar en las acciones formativas que se propongan.

k) Colaborar en el tránsito de la medida de protección del menor a la reintegración a su entorno de origen, la adopción, u otra modalidad de acogimiento, o al entorno que

se establezca tras la adopción de una medida de protección más estable.

1) Los acogedores familiares tendrán las mismas obligaciones respecto del menor acogido que aquellos que la ley establece para los titulares de la patria potestad.

Además de todos los derechos ya reconocidos en el artículo 20 bis, es imprescindible que la normativa autonómica incorpore de forma explícita un **plan de cuidado específico para las familias acogedoras**, que complemente los apoyos generales recogidos en los decretos y leyes autonómicas de infancia. Este plan debe tener como objetivo **fortalecer el bienestar emocional, formativo y social** de las familias que asumen el acogimiento, asegurando así una experiencia saludable, sostenible y verdaderamente centrada en el **interés superior del niño, niña o adolescente (NNA)** acogido. La creación de este plan convertiría a la comunidad autónoma en la **primera del Estado en regular de forma específica y estructurada el cuidado institucional hacia las familias acogedoras**, lo cual no solo dignificaría esta figura, sino que también ayudaría a promover el acogimiento desde una perspectiva innovadora, basada en el **reconocimiento, el acompañamiento y el respeto institucional** hacia quienes abren su hogar para ofrecer una vida familiar a menores bajo medidas de protección.

7.-Regulación de las prestaciones para el sostén a la crianza de menores en acogimiento: El derecho de los NNA a crecer en un entorno seguro, estable y afectivo implica la obligación del Estado de garantizar recursos suficientes para apoyar a las familias en su crianza. En este sentido, las prestaciones económicas destinadas al sostenimiento de la crianza son un pilar fundamental.

Sin embargo, en la práctica, la concesión de estas prestaciones queda condicionada a la disponibilidad presupuestaria anual, lo que limita su efectividad. Por ello, es imprescindible que la normativa establezca que los créditos presupuestarios destinados a estas prestaciones sean ampliables, no pudiendo ser condicionada su concesión a la existencia de crédito adecuado y suficiente.

Es importante asignar suficientes recursos económicos, materiales y humanos para fomentar de forma efectiva los acogimientos familiares, tomando como referencia informes independientes como el de Save the children, donde se estima que el coste medio mensual de la crianza ha aumentado un 13% respecto al año 2022, situándose en 758 euros por hijo o hija. Las cuantías de las prestaciones y ayudas que reciben las familias acogedoras son escasas, y eso hace que el sistema dependa del altruismo en muchas ocasiones.

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por España, establece en su artículo 27 que los Estados deben garantizar un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual y social del niño, y que en caso de necesidad deben proporcionar asistencia material y programas de apoyo.

Asimismo, el artículo 39 de la Constitución Española obliga a los poderes públicos a asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y la infancia. Esta protección no puede depender de la existencia de recursos presupuestarios limitados, sino que debe estar garantizada de forma efectiva a través de partidas ampliables.

9.-Capacitación de los técnicos: En el artículo 4 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, se enuncia como criterio general de interpretación del interés superior del menor, la especialización y capacitación de los profesionales que tienen contacto habitual con los NNA, para la detección precoz de posibles situaciones de violencia, e impone sobre las Administraciones Públicas la obligación de promover y garantizar una formación especializada, inicial y continua en materia de derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia, definiendo en su artículo 5 el contenido mínimo de dicha formación.

A tal efecto, la normativa autonómica debe establecer de forma expresa la obligación de que todos los profesionales que intervienen de manera habitual en acciones o actividades en materia de protección a la infancia y adolescencia cuenten con formación inicial, permanente y continua específica en materia de infancia en situación de desamparo y tutela administrativa, con contenidos vinculados a los derechos fundamentales de los NNA, la prevención de la violencia, y la intervención desde el enfoque del interés superior del menor.

Asimismo, el procedimiento de provisión de puestos de trabajo en el ámbito de los servicios de protección a la infancia, tanto a través del acceso por oposición como mediante concursos de traslados, deberá contemplar de forma obligatoria la inclusión de materias relacionadas con la infancia y adolescencia en desprotección, garantizando así la especialización profesional exigida por la legislación vigente. Estas plazas deberán ser retribuidas

adecuadamente, de forma que para los técnicos resulte atractiva la permanencia en los puestos de trabajo.

De igual forma, se promoverá la colaboración con colegios profesionales, entidades científicas y organismos públicos y privados para el diseño e impartición de programas formativos acreditados, con carácter obligatorio para el ejercicio de funciones en este ámbito.

A modo de ejemplo podemos citar la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, y en concreto su Artículo 57. Cualificación de los profesionales.

10.- Adopción abierta: La inclusión expresa de la adopción abierta en los decretos de acogimiento y adopción resulta esencial para garantizar una adecuada protección del interés superior del menor, consolidando así los avances introducidos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Esta ley supuso un punto de inflexión en el marco normativo español al reconocer legalmente la figura de la adopción abierta, permitiendo que, en determinados supuestos, el menor adoptado pueda mantener el contacto con miembros de su familia biológica, particularmente con sus hermanos, siempre que ello redunde en su bienestar.

Incorporar esta modalidad desde el inicio del procedimiento en los decretos autonómicos no solo otorga seguridad jurídica a todas las partes implicadas –el niño, la familia adoptante y la familia de origen–, sino que facilita una mejor planificación institucional y acompañamiento técnico por parte de las administraciones

competentes. Asimismo, previene rupturas abruptas de vínculos afectivos significativos, lo cual es crucial para el desarrollo emocional del menor, especialmente en aquellos casos en que ha existido previamente un acogimiento familiar con contacto continuado con la familia biológica.

En este sentido, la adopción abierta debería configurarse como la opción preferente siempre que ello sea compatible con el interés superior del niño, tal y como ha comenzado a recogerse en algunas legislaciones autonómicas. Un ejemplo significativo lo constituye 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 Foral de Navarra, en cuyo Artículo 153 se regula expresamente esta figura bajo un enfoque garantista y protector de los vínculos afectivos que el menor haya construido en su trayectoria vital.

Integrar esta previsión desde el propio decreto supone una implementación más coherente, eficiente y respetuosa del modelo de protección instaurado por la reforma legislativa de 2015, fortaleciendo un sistema centrado en la estabilidad emocional, la identidad y la continuidad relacional del menor.

11.- Familias estancias temporales: Resulta necesario establecer una regulación diferenciada y detallada de los derechos y deberes de las familias de estancias temporales, también denominadas familias colaboradoras, en el marco normativo autonómico sobre protección a la infancia. Este tipo de medida, que permite la convivencia de NNA tutelados con familias externas durante periodos concretos (fines de semana, vacaciones u otras situaciones), cumple una función

complementaria al acogimiento familiar tradicional y se configura como una experiencia de socialización positiva para el menor.

Sin embargo, la ausencia de un marco jurídico específico que regule con precisión los derechos y obligaciones de estas familias genera inseguridad jurídica y dificulta una intervención adecuada, tanto para las entidades públicas como para las propias familias colaboradoras. Es por ello que se propone la creación de un régimen normativo autónomo, dentro del decreto de acogimiento, que distinga claramente esta modalidad de colaboración familiar temporal de otras figuras de acogimiento y establezca con claridad:

- Los derechos de las familias colaboradoras en cuanto al acompañamiento, formación y apoyo institucional.
- Los deberes que asumen en relación con el cuidado y bienestar del menor durante el periodo de convivencia.
- Las condiciones de participación, seguimiento y finalización de estas estancias.
- Las garantías jurídicas y procedimentales para los menores que participan en este tipo de medidas.

Como referente normativo y de buenas prácticas, cabe señalar el ejemplo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en su Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia, recoge de forma expresa esta figura en el artículo 32, bajo la denominación de "familias colaboradoras", diferenciándola del acogimiento familiar convencional. Además, dicha comunidad ha desarrollado un

protocolo específico de intervención con familias colaboradoras, lo que dota a esta modalidad de un marco técnico y jurídico coherente y operativo.

La adopción de una regulación semejante en la normativa autonómica aplicable reforzaría la seguridad de todos los agentes implicados, impulsaría la participación de más familias, y garantizaría la protección efectiva de los derechos de los NNA en el marco de estas estancias temporales, en coherencia con el principio de interés superior del menor y con los compromisos internacionales y estatales en materia de infancia.

12.- Transiciones: En el marco de la protección a la infancia, resulta imprescindible regular expresamente en el decreto de acogimiento **un protocolo específico y garantista para los procesos de transición**, cuando los mismos sean necesarios y técnicamente justificados. Este protocolo debe asegurar que toda modificación en la medida de protección – como el paso de un acogimiento familiar a otro, o a una adopción– se realice conforme a criterios técnicos, evolutivos y éticamente respetuosos con el interés superior del niño, niña o adolescente (NNA).

En primer lugar, debe garantizarse que el cambio de medida responde a **una necesidad real y justificada para el bienestar del NNA**, y que sea oportuna en tiempo y calidad. Además, debe respetar **los tiempos del desarrollo evolutivo del menor y su situación psicoemocional específica**, evitando en todo caso daños innecesarios como miedo, culpa, disociación, trauma, sobreadaptación o conflictos de lealtades. Este procedimiento ha de contemplar que **no se interrumpan innecesariamente procesos vinculares o de apego significativos**, especialmente cuando las familias de

acogida están dispuestas a mantener la relación, evitando así una segunda ruptura innecesaria que pueda suponer una forma de revictimización institucional.

Será también prioritario **el trabajo con el menor para que comprenda, acepte y participe en la toma de decisiones**, promoviendo así su autonomía progresiva. Igualmente, debe procurarse **la aprobación e implicación activa de las figuras referenciales actuales**, incluidas las familias de acogida, en la transición, promoviendo una **coparentalidad transitoria** entre las familias implicadas (biológica, de acogida y adoptiva) hasta que el menor se sienta seguro y vinculado con su nuevo entorno.

Además, se deberá incorporar **formación especializada y explícita sobre el vínculo y sus implicaciones al equipo técnico responsable de mediar en los procesos de transición**, a fin de que se antepongan las orientaciones derivadas de la evidencia científica y los estudios psicológicos frente a valoraciones subjetivas u opiniones individuales del personal técnico de cada caso.

La transición deberá evitar en todo momento una ruptura del vínculo afectivo en los casos de paso de familia acogedora a familia adoptiva, cuando este vínculo haya sido significativo y seguro. Para ello, se deberá **garantizar que el proceso se lleve a cabo en un entorno no burocrático**, favoreciendo la privacidad, la contención emocional y la dignidad del menor, evitando así que estas transiciones se realicen en despachos administrativos u otros espacios institucionales inadecuados. Será responsabilidad de la administración adecuar espacios específicos y humanizados para estos encuentros y cambios.

Asimismo, será esencial **proveer una transmisión protocolizada, clara y completa de la información relevante sobre el menor** tanto a la familia de acogida como a la adoptiva, incluyendo aspectos médicos, psicológicos, educativos y sociofamiliares. La actual transmisión de información resulta en muchos casos incompleta y dificulta tanto la respuesta a las necesidades del menor como el trabajo identitario que este debe desarrollar a lo largo de su vida.

Finalmente, deberá establecerse como principio rector que, una vez finalizada la transición, se garantice el mantenimiento de la relación del menor con sus figuras de referencia anteriores, especialmente cuando estas hayan sido significativas y seguras. Esta continuidad vincular deberá ser obligatoria y quedar reflejada en el proyecto de protección, reconociendo que **la permanencia de estas relaciones forma parte del derecho del menor a preservar sus referentes afectivos,** como un factor clave para su salud emocional y su estabilidad a largo plazo

Ejemplos:

- País Vasco: Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia: Artículo 219. Transiciones de entorno de convivencia.
- Comunidad Valenciana: Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia. Artículo 120. Transiciones de entorno de convivencia.
- Andalucía: Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía: Artículo 97. Plan individualizado de protección. Apartado 3.

Proponemos que se elabore y publique un protocolo de transición de acogimiento a adopción, para homogeneizar las transiciones y que se haga de la misma manera en todas las provincias y por todos los técnicos.

Ejemplos:

- Protocolo de transición de Andalucía: [Protocolo](#)
- Propuesta de protocolo de transición de Aseaf-Cora: [Protocolo](#)

14.- Niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados: Resulta imprescindible incluir una regulación específica dirigida a los NNA migrantes no acompañados, que garantice plenamente el respeto y ejercicio de sus derechos fundamentales, su integración social y comunitaria, así como el acceso efectivo a la documentación que acredite su situación administrativa y de protección. Esta regulación deberá contemplar, siempre que sea posible y respetando el interés superior del menor, la promoción del contacto con su familia de origen, y asegurar que estos menores sean atendidos por profesionales con formación específica en interculturalidad, capaces de responder con sensibilidad y competencia a las particularidades culturales, lingüísticas y emocionales de estos niños y adolescentes.

Asimismo, se hace necesario simplificar y agilizar los procedimientos administrativos asociados al acogimiento, especialmente en contextos de crisis humanitarias o desplazamientos forzados, adoptando medidas extraordinarias similares a las previstas en la Disposición Adicional Octava de la Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia del País Vasco, que faculta a las diputaciones forales para delegar cautelarmente la guarda en familias que hayan manifestado su voluntad de acoger temporalmente a menores desplazados, siempre que se cumplan unos requisitos

mínimos de idoneidad. Este modelo permite ofrecer una respuesta ágil y humanitaria, respetuosa con los derechos de la infancia en situaciones de alta vulnerabilidad, garantizando un entorno protector inmediato.

Como referencias normativas útiles ya vigentes en otras comunidades autónomas, destacan el Artículo 131 de la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía, referido expresamente a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, así como el Artículo 7, apartado 4, de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, que reconoce el derecho a la identidad como un elemento esencial de protección e integración de la infancia migrante. Estas referencias muestran la necesidad y viabilidad de una regulación específica, centrada en garantizar la dignidad, la protección y el desarrollo integral de estos menores.

15.- Inclusión de políticas integrales destinadas a apoyar a las familias de acogida a través de:

- Dotar de los medios necesarios a las familias que tienen a su cargo a menores tutelados con discapacidad asegurándose, además, de que no queden privados de la atención que están recibiendo por su discapacidad y o dependencia por cumplir 18 años, tanto si se encuentran en acogimiento residencial como familiar.
- Agilizar los trámites burocráticos, reduciendo los tiempos y revisando los criterios para la valoración de idoneidad de las familias que quieran acoger. Reorientar recursos dedicados al acogimiento residencial hacia el acogimiento

familiar para incrementar los equipos de valoración de la idoneidad.

- Una vez cesada la guarda voluntaria podrán establecerse medidas de apoyo a las familias de acogida o seguimiento para garantizar el adecuado cuidado del o la menor. En Navarra la cobertura tanto económica como de apoyo psicológico se amplía hasta los 21 años.
- Garantizar el diagnóstico y tratamiento psicoterapéutico especializado a las personas acogidas, adoptadas o tuteladas, cuando manifiesten problemas psicológicos, emocionales o comportamentales, como consecuencia del daño sufrido por cualquier forma de violencia o por problemas de la vinculación afectiva o trastornos del apego, hasta los veinticinco años, más allá de los servicios de psiquiatría infanto-juvenil, por parte de profesionales formados y especializados en adversidad temprana, vínculo, acogimiento y adopción. Como ejemplo encontramos Andalucía, que lo recoge en su Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía: Artículo 128. Atención psicoterapéutica.

(B) Marco normativo superior: Normas internacionales y normas nacionales.

1.- Convención de los derechos del niño: La Convención sobre los Derechos del Niño se adoptó por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, habiendo sido ratificado por 196 países, incluido España, lo que la convierte en el tratado internacional de Derechos Humanos más avalado.

Reconoce a los NNA (personas menores de 18 años) como sujetos de derechos y no sólo como objeto de protección, estableciendo que todos los derechos recogidos en la Convención deben ser garantizados a todos los NNA sin discriminación, asegurando que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial en todas las decisiones que les afecten.

Este reconocimiento de los menores como titulares de derechos, implica que los mismos deben ser protegidos y sus opiniones consideradas en decisiones que los afectan.

La Convención identifica a la familia como unidad fundamental de la sociedad para el crecimiento y el bienestar de las personas y en particular de los NNA. En este sentido, en caso de falta de un entorno parental seguro, los NNA tienen derecho a ser protegidos por los Estados, que son responsables de procurarles un acogimiento alternativo adecuado. El Comité de derechos del Niño reconoce que "familia" aquí se refiere a una variedad de estructuras que pueden ocuparse de la atención, el cuidado y el desarrollo de los niños pequeños y que incluyen a la familia nuclear, la familia ampliada y otras modalidades tradicionales y modernas de base comunitaria, siempre que sean acordes con los derechos y el Interés Superior del Niño.

1.1.-La Observación General 7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia: La Observación General n° 7 sobre la primera infancia expone la importancia de tener precaución y no someter a los menores a los daños que supone toda ruptura (o desvinculación en la historia de vida) y tampoco a los potenciales daños que puedan manifestarse en trastornos conductuales o afectivos, que condicionen su desarrollo, su identidad y su vida, si esto, se puede evitar.

Se alienta a los Estados Partes a invertir en formas de atención alternativa y a apoyar esas otras formas de atención a fin de garantizar la seguridad, la continuidad de la atención y el afecto, y ofrecer a los niños pequeños la oportunidad de establecer relaciones a largo plazo basadas en el respeto y la confianza mutuos, por ejemplo, mediante la acogida, la adopción y el apoyo a miembros de familias ampliadas.

1.2.-Observación General 11 derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. Fruto de la experiencia del Comité y fundada en observaciones fundamentales como las siguientes: (a) "La violencia contra los niños jamás es justificable; toda violencia contra los niños se puede prevenir"; (b) El niño debe dejar de ser considerado como "víctima" para adoptar un paradigma basado en el respeto y la promoción de su dignidad humana y su integridad física y psicológica como titular de derechos"; (c) El concepto de dignidad exige que cada niño sea reconocido, respetado y protegido como titular de derechos y como ser humano único y valioso con su personalidad propia, sus necesidades específicas, sus intereses y su privacidad; (d) El principio del Estado de Derecho debe aplicarse plenamente a los niños en pie de igualdad con los

adultos. A la luz de las mismas, como se indicó previamente, la Observación General n° 11 sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna violencia es guía normativa central en sus consideraciones sobre la violencia en la vida del niño, y establece que:

"12. Hay actitudes y prácticas sociales y culturales generalizadas que toleran la violencia.[...]

13. Para promover todos los derechos del niño consagrados en la Convención es esencial asegurar y promover los derechos fundamentales de los niños al respeto de sus dignidad humana e integridad física y psicológica, mediante la prevención de toda forma de violencia.

18. Art. 19 Convención de los derechos del niño "toda forma de perjuicio". Necesidad de definiciones de violencia basadas en los derechos del niño. Las definiciones no deben en modo alguno menoscabar el derecho absoluto del niño a la dignidad humana y la integridad física y psicológica, calificando algunos tipos de violencia de legal y/o socialmente aceptables.

32. Violaciones de los derechos del niño en las instituciones y en el sistema. Las autoridades estatales de todos los niveles encargadas de la protección del niño contra toda forma de violencia pueden causar un daño, directa o indirectamente, al carecer de medios efectivos para cumplir las obligaciones establecidas en la Convención. Esas omisiones pueden consistir en no aprobar o revisar disposiciones legislativas o de otro tipo, no aplicar adecuadamente las leyes y otros reglamentos y no contar con suficientes recursos y capacidades materiales, técnicos y humanos para detectar, prevenir y combatir la violencia contra los niños. [...] Además, los profesionales pueden vulnerar el derecho del niño a no ser objeto de violencia en el marco de determinadas actuaciones, por ejemplo cuando ejercen sus responsabilidades sin tener en

cuenta el interés superior, las opiniones o los objetivos de desarrollo del niño".

1.3.-Observación General 12 El derecho del niño a ser escuchado: La Observación General número 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño se centra en el derecho del niño a ser escuchado. Este documento enfatiza la importancia de garantizar que los NNA tengan la oportunidad de expresar sus opiniones en todos los asuntos que les afectan.

Asimismo, establece que los procedimientos para escuchar a los menores tienen que ser accesibles y apropiados para los NNA, es decir, adecuados para su edad. Estas opiniones entonces tendrán que tomarse en consideración, es decir, no basta con escuchar al NNA como un ejercicio de mera expresión por parte del mismo, sino que las opiniones del niño tienen que ser examinadas y tenidas en cuenta para tomar una decisión que les afecte.

El Comité hace hincapié en que el artículo 12 no impone ningún límite de edad al derecho del niño a expresar su opinión y desaconseja a los Estados partes que introduzcan por ley o en la práctica límites de edad que restrinjan el derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan. A ese respecto, el Comité subraya lo siguiente:

En primer lugar, en sus recomendaciones a raíz del día de debate general sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia celebrado en 2004, el Comité subrayó que el concepto del niño como portador de derechos está "firmemente asentado en la vida diaria del niño" desde las primeras etapas. Hay estudios que demuestran que el niño es capaz de formarse opiniones desde muy temprana

edad, incluso cuando todavía no puede expresarlas verbalmente.

Por consiguiente, la plena aplicación del artículo 12 exige el reconocimiento y respeto de las formas no verbales de comunicación, como el juego, la expresión corporal y facial y el dibujo y la pintura, mediante las cuales los niños muy pequeños demuestran capacidad de comprender, elegir y tener preferencias.

No cabe excusar el derecho de un menor a ser escuchado por su corta de edad. En este sentido, la Observación General número 7 en su párrafo 14 establece que "Los niños pequeños son extremadamente sensibles a su entorno y adquieren con rapidez comprensión de las personas, lugares y rutinas que forman parte de sus vidas, además de conciencia de su propia y única identidad. Pueden hacer elecciones y comunicar sus sentimientos, ideas y deseos de múltiples formas, mucho antes de que puedan comunicarse mediante las convenciones del lenguaje hablado o escrito".

1.4.-Observación General 14 sobre El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial: En la Observación General número 14, se establece que "la evaluación del Interés Superior del Menor, consiste en valorar y sopesar todos los elementos necesarios para tomar una decisión en una determinada situación para un niño o grupo de NNA en concreto. Incumbe al responsable de la toma de decisiones y su personal (a ser posible un equipo multidisciplinar) y que requiere la participación del niño".

El objetivo del concepto de Interés Superior del Niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los

derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño. El Comité de los derechos del niño, ya señaló en su momento que "lo que a juicio de un adulto es el interés superior del niño no puede primar sobre la obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la Convención".

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.

Por lo que a la familia se refiere, la presente observación establece "Que el término familia debe interpretarse en un sentido amplio que incluya a los padres biológicos, adoptivos y de acogida o, en su caso, a los miembros de la familia ampliada o comunidad, según establezca la costumbre local".

II.-NORMATIVA NACIONAL.

2.1-Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor: Aprobada en 1996 y modificada en 2015, introdujo de forma explícita la prioridad del acogimiento familiar respecto al acogimiento residencial en España, señalando -tal y como ya establecía la Convención-, que los NNA necesitan un ambiente familiar para un adecuado desarrollo de su personalidad.

La Ley del 2015 establece que siempre deberá priorizarse la permanencia de NNA en el ámbito familiar y que, en caso de adoptar una medida de protección, prevalecerá el

acogimiento familiar frente al residencial (artículos 2 y 11, respectivamente).

Es importante subrayar que esta Ley supone un cambio de paradigma en la protección de los derechos de la infancia en España, habiendo introducido en el art.2 que, todo menor tiene derecho a que su Interés Superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. Se introduce de forma rotunda garantía legal para el conocido como paradigma de los derechos de la infancia. La protección de la infancia debe necesariamente de hacerse desde un enfoque de derechos. Los NNA son sujetos titulares de derechos y la protección de su ISN implica la realización del adecuado balance entre los diversos derechos fundamentales del niño que estén en juego. Esto habrá de proyectarse, entre otros, en todo el sistema de protección de la infancia bajo tutela administrativa. Y por lo tanto en el diseño de los protocolos referidos a las medidas de protección etc. y a la toma de decisiones, después, para cada niño en concreto a la luz de las circunstancias del caso específico.

Así, el ISN no debe ser entendido sin más como aquello que para los adultos es lo mejor para el niño con independencia de sus derechos. EL Interés Superior del Niño no implica la discrecionalidad como permiso para diseñar los protocolos y medidas de protección al modo en que cada órgano competente o decisor estime conveniente para proteger de forma primordial el bienestar del menor de que se trate). El Interés Superior del Niño tiene un fuerte tejido conformado por guías normativas jurídicas: es lo que se conoce como un concepto jurídico indeterminado. El diseño de protocolos para tomar medidas para su protección, el esclarecimiento

del mismo y su aplicación al caso concreto no está completamente abierto a la cultura, a la escala de valores o actitud del que adopta la medida (aunque, por razones obvias, la cultura escala de valores o actitud se colarán por los poros de la actividad interpretativa práctica - axiológica- y con ello en el alcance que se le dé a cada uno de los derechos del niño cuando entren en conflicto; algo que, para su control intersubjetivo, habrá de ser adecuadamente explicitado). Tal guía normativa que constituye la raigambre jurídica para el esclarecimiento del ISN vendrá conformada por el conjunto de derechos del niño y otros instrumentos metodológicos que figuran en el art. 2 de la LOPJM. Así lo exige igualmente la Observación General n° 11 sobre derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, párrafo 61.

2.2.-Especial relevancia del art.2: El art. 2 de la LOPJM recoge una serie de exigencias e indicaciones que, junto con los principios inspiradores de la normativa de protección de la infancia, son, como se ha indicado, la guía normativa jurídica (y garantía legal) para la determinación del Interés Superior del Niño en particular en cada decisión que se tome sobre cada uno de ellos. Además, el art. 2.5.d) exige como garantía para el niño que la decisión incluya en su motivación los criterios utilizados.

Entre los criterios relevantes a tener en cuenta en la reflexión previa a la decisión sobre qué medida corresponde, el art.2 recoge que:

- Se preservará el mantenimiento de sus relaciones familiares (entendiendo el término familia en sentido amplio, en los términos establecidos por la referida Observación General y por la jurisprudencia del TEDH

en torno al alcance del art. 8 del Convenio de derechos humanos), siempre que sea posible y positivo para el menor. (...)

- La preservación de la identidad, cultura, religión, convicciones, orientación e identidad sexual o idioma del menor, así como la no discriminación del mismo por éstas o cualesquiera otras condiciones (...).

Estos criterios se ponderarán teniendo en cuenta entre otros los siguientes elementos generales:

- La edad y madurez del menor.
- La necesidad de garantizar su igualdad y no discriminación por su especial vulnerabilidad (...).
- El irreversible efecto del transcurso del tiempo en su desarrollo.
- La necesidad de estabilidad de las soluciones que se adopten para promover la efectiva integración y desarrollo del menor en la sociedad, así como de minimizar los riesgos que cualquier cambio de situación material o emocional pueda ocasionar en su personalidad y desarrollo futuro, también cualesquiera otras circunstancias relevantes desde el punto de vista de sus derechos.

2.3 Art. 21bis de la LOPJM (derecho a la asistencia jurídica de los menores tutelados por las Administraciones Públicas) y artículos vinculados de la Ley 5/2024 de derecho a la defensa (art. 4, art. 7 y art. 9).

2.3.-Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

El preámbulo de la LO 8/2021 de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia señala que

la lucha contra la violencia en la infancia es un imperativo de derechos humanos: para promover los derechos de los NNA consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño es esencial asegurar y promover el respeto de su dignidad humana e integridad física y psicológica, mediante la prevención de toda forma de violencia.

Tras indicar la especial relevancia de las Observaciones 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado, la Observación General n° 13 (2011) sobre el derecho del niño y la niña a no ser objeto de ninguna forma de violencia y la Observación General n° 14 (2014) sobre que el interés superior del niño y de la niña sea considerado prioritariamente, en su art. 1 establece el objeto de la ley, que se presenta como una contundente advertencia sobre una comprensión de la violencia como toda acción, omisión o trato negligente que prive a las personas menores de edad de sus derechos y bienestar, que amenace o interfiera su ordenado desarrollo físico, psíquico o social. De especial relevancia por su proyección transversal en materia de protección jurídica de la infancia es el art. 4 que se refiere a los criterios generales donde además de atraer los principios y criterios generales de interpretación del Interés Superior del Menor, se refiere igualmente a la:

a) Prohibición de toda forma de violencia sobre los niños, niñas y adolescentes.

b) Prioridad de las actuaciones de carácter preventivo.

c) Promoción del buen trato al niño, niña y adolescente como elemento central de todas las actuaciones.

[...]

e) Protección de los niños, niñas y adolescentes frente a la victimización secundaria.

[...]

l) Evaluación y determinación formal del interés superior del menor en todas las decisiones que afecten a una persona menor de edad.

m) Asegurar la supervivencia y el pleno desarrollo de las personas menores de edad.

n) Asegurar el ejercicio del derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes en toda toma de decisiones que les afecte.

ñ) Accesibilidad universal, como medida imprescindible, para hacer efectivos los mandatos de esa Ley a todos los niños, niñas y adolescentes, sin excepciones.

CONCLUSIONES: Las asociaciones de familias de acogida y adopción que suscriben este documento, desde su experiencia directa en el sistema de protección y con profundo compromiso con los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA), formulan las siguientes consideraciones y propuestas en el marco del proceso de modificación del Decreto de Acogimiento Familiar de Castilla y León:

1. Es imprescindible que la nueva norma se construya desde un **enfoque basado en derechos**, tal y como establecen los marcos internacionales, nacionales y autonómicos, situando el **interés superior del menor como eje rector** de toda actuación administrativa.
2. Se solicita la **incorporación de garantías explícitas que aseguren la continuidad de los vínculos afectivos, la estabilidad del entorno familiar y la permanencia de los NNA en contextos protectores**, especialmente en aquellos casos en que pueda evaluarse la transición hacia la adopción desde el acogimiento.
3. Se propone la creación de **protocolos claros para las transiciones** en las medidas de protección, que eviten rupturas innecesarias, respeten los tiempos evolutivos del menor, impliquen a las familias referenciales y

contemplan una planificación cuidadosa, gradual y humanizada.

4. Se considera esencial el diseño e implementación de un **plan de cuidado específico para las familias acogedoras**, que contemple apoyos emocionales, formativos, técnicos y económicos, de manera que se garantice una experiencia de acogida sólida, acompañada y centrada en el bienestar de los NNA.
5. Las asociaciones firmantes instan a que se reconozcan en el nuevo decreto figuras clave ya consolidadas en otras comunidades, como la **adopción abierta**, la **planificación concurrente**, el **registro único de familias de acogida y adopción**, y la **regulación diferenciada de las familias colaboradoras**, promoviendo un sistema más coherente, ágil y centrado en las necesidades reales de los NNA.
6. Se destaca la necesidad de **simplificar y agilizar los procedimientos administrativos**, especialmente en situaciones de urgencia o crisis humanitaria, tomando como referencia modelos como el recogido en la Disposición Adicional Octava de la Ley 2/2024 del País Vasco.
7. Asimismo, se reclama una atención específica a colectivos especialmente vulnerables, como los **NNA migrantes no acompañados**, incorporando en la norma medidas que faciliten su regularización documental, acceso a derechos, acompañamiento intercultural y contacto con su familia de origen cuando sea posible.
8. Finalmente, se subraya la necesidad de **formación especializada, obligatoria y continua del personal técnico** que interviene en los procesos de protección, garantizando intervenciones acordes a la evidencia científica y los estándares de calidad exigibles.

Las asociaciones firmantes reiteran su disposición a seguir colaborando activamente en el proceso de elaboración normativa y trasladan su convicción de que Castilla y León tiene la oportunidad de situarse a la vanguardia legislativa en el ámbito del acogimiento familiar, mediante una regulación ambiciosa, justa y verdaderamente centrada en los derechos y necesidades de los NNA.