MEMORIA DEL ANALISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO SOBRE LOS SISTEMAS DE ACOGIMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	**MINISTERIO DE JUVENTUD E INFANCIA**	**Fecha**	29/07/2026
Título de la norma	**PROYECTO DE REAL DECRETO SOBRE LOS SISTEMAS DE ACOGIMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**		
Tipo de Memoria	Normal [X] Abreviada [ ]		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Protección y respeto de los derechos de la infancia y la adolescencia, garantía de igualdad de oportunidades y atención efectiva y respetuosa de las personas menores de edad que ingresan en los sistemas de protección.		
Objetivos que se persiguen	El objetivo de este real decreto es garantizar la protección de las personas menores de edad en situación de desamparo mediante el fomento de la desinstitucionalización y el acogimiento familiar, así como establecer una garantizar el respeto a los derechos de las personas menores de edad en dichos sistemas de acogimiento.		
Principales alternativas consideradas	Acuerdos y Recomendaciones en el marco de la conferencia sectorial de infancia carecen de carácter normativo para garantizar la protección y seguridad de las personas menores de edad en situación de desamparo o guarda provisional. Los Protocolos Generales de Actuación han demostrado ser insuficientes en ocasiones anteriores.		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	Real Decreto		

Estructura de la Norma	Título preliminar, dos títulos, treinta y seis artículos. Dos disposiciones finales.

Informes recabados	▪ Informe de la unidad de igualdad del Ministerio de Juventud e Infancia, según lo previsto en el artículo 3.2.f del Real Decreto 259/2019, de 12 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de la Administración General del Estado. ▪ Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Juventud e Infancia, en virtud del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado. ▪ Informe de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia, según lo previsto en el artículo 3.2.e) de la Orden JUI/844/2024, de 31 de julio, por la que se crea la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia y se regula su composición y funciones. ▪ Informe del Delegado de Protección de Datos del Departamento. ▪ Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, según lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio de Interior, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio de Sanidad, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre ▪ Informe del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. ▪ Informe del Ministerio de Igualdad, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio de Hacienda según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Sometido a información a la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, de acuerdo con el artículo 3.1.d) del Reglamento de Organización y Funcionamiento Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia. ▪ Informado por el Observatorio de la Infancia, en aplicación de lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 12 de marzo de 1999, por el que se crea el Observatorio de la Infancia. ▪ Informado en el Consejo Interterritorial de Juventud, según lo establecido en el artículo 20 del Real Decreto 608/2025, de 8 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud. ▪ Informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

	▪ Informe del Consejo Fiscal, de acuerdo con el artículo 3.o del Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal. ▪ Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Juventud e Infancia, de conformidad con el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Aprobación previa del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, según lo previsto en el artículo 26.5, párrafo 5º, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Dictamen del Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.
Trámite de información pública	Se prescinde del trámite de consulta pública previa mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, de 28 de julio de 2026, por el que se aprueba la tramitación urgente de este proyecto normativo, de conformidad con el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Se ha realizado el trámite de audiencia e información públicas entre el XX y el XX de 2026.
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	
	El presente real decreto se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, 1.ª, 8ª y 18ª de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, respectivamente.
ANÁLISIS DE IMPACTOS	
	Efectos sobre la economía en general.

IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	En relación con la competencia	☒ La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. ☐ La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. ☐ La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: ☒ Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: ☐ No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma ☒ Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. ☒ Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	☒ Implica un gasto. ☐ Implica un ingreso.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	☐ Negativo ☐ Nulo ☒ Positivo

IMPACTO EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA	☐ Negativo ☐ Nulo ☒ Positivo
IMPACTO EN LA FAMILIA	☐ Negativo ☐ Nulo ☒ Positivo
IMPACTO POR RAZÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO	☐ Negativo ☒ Nulo ☐ Positivo
IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	☐ Negativo ☐ Nulo ☒ Positivo

I) Oportunidad de la propuesta.

1º Motivación.

La protección de la infancia en España hace necesario adoptar medidas que velen por la seguridad y bienestar de las niñas, niños y adolescentes que, en situación de desamparo o guarda, se encuentren en régimen de acogimiento. Actualmente constituye un reto significativo poder garantizar que todas las niñas, niños y adolescentes en situación de desamparo o en riesgo de encontrarse en esta situación reciban una atención adecuada en todo el territorio nacional de acuerdo con las recomendaciones y observaciones internacionales ante los desafíos actuales. Por ello, deviene esencial un real decreto que mejore el estatuto de protección de las personas menores de edad y desarrolle aspectos relativos a las garantías jurídicas básicas de las personas menores de edad en los sistemas de acogimiento a fin de garantizar el respeto de sus derechos con carácter integral.

El artículo 39 de la Constitución Española establece como obligación de los poderes públicos la protección de las personas menores de edad de acuerdo con lo previsto en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. En lo que respecta a las personas menores de edad en situación de desamparo o en riesgo de estarlo, tal y como recogen las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2009, la familia es el núcleo fundamental y el medio natural para el crecimiento, bienestar y la protección de las niñas y niños, y por ello, los esfuerzos de los poderes públicos 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. Se especifica así que solo cuando la familia no pueda, *ni siquiera con el apoyo apropiado, proveer al cuidado del niño, o cuando lo abandona o renuncia a su guarda*, será cuando el Estado quede encargado de proteger los derechos de la infancia y de procurarles un acogimiento alternativo adecuado. En esa línea, se especifica que la falta de medios económicos y materiales, *o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza*, no debería ser nunca *la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres, para recibir un niño en acogimiento alternativo o para impedir su reintegración en el medio familiar, sino que debería considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado*. Por todo ello las Directrices exponen que es responsabilidad de los poderes públicos apoyar a las familias para cumplir con su desempeño de cuidar a sus hijas e hijos y garantizar todos sus derechos, evitando así la adopción de medidas de protección que supongan la separación de estos con su familia de origen.

Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños señalan que, *para atender a las necesidades específicas psicoemocionales, sociales y de otro tipo de cada niño carente del cuidado parental, los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias (…) que permitan ofrecer opciones de acogimiento alternativo adecuadas,*

dando prioridad a las soluciones basadas en la familia y la comunidad. Asimismo, matizan que *el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar*. Existen, además, recomendaciones de diferentes organismos internacionales, como las del Grupo de Expertos Europeo sobre la transición del cuidado institucional al comunitario, que señalan que el mejor lugar para que un niño o niña viva y crezca es un entorno familiar, que se adapte a sus necesidades individuales y específicas e instan a hacer los esfuerzos necesarios para que los niños, niñas y adolescentes que actualmente viven en instituciones puedan entrar en acogimiento familiar.

Frente al acogimiento familiar, el acogimiento residencial consiste en el alojamiento del niño, niña y adolescente en un centro, residencia o institución para recibir la atención, educación y formación apropiadas. 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. Este modelo de acogimiento debería ser siempre un último recurso, dado que es necesario preservar el derecho de niños, niñas y adolescentes a crecer y desarrollarse en el ámbito familiar siempre que esto sea posible.

En esta línea el 11 de junio de 2024 el Consejo de Ministros aprobó la nueva Estrategia estatal *«Hacia un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: un proceso de desinstitucionalización».* Esta recoge 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, en virtud de los últimos datos disponibles de 2023, 17.112 niños, niñas y adolescentes se encuentran en el sistema de protección infantil en acogimiento residencial.

Desgraciadamente, la institucionalización en centros es la principal respuesta para los 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), ello pese a que el artículo 172 ter del Código Civil establece una preferencia del acogimiento familiar frente al residencial para la guarda por parte de las entidades públicas de las personas menores de edad que se encuentren en situación de desamparo o requieran de una guarda provisional como medida de protección y atención temprana.

De acuerdo con los datos estadísticos sobre protección de la infancia y la adolescencia, presentados en 2023 dentro del Boletín número 26 publicado por el Ministerio de Juventud e Infancia, la cifra de menores atendidos a fecha del 31 de diciembre fue de 51.972. Esta cifra supuso un aumento con respecto a la registrada en 2022, con 51.203, manteniendo la tendencia al alza.

En materia de acogimiento, en 2023 se registraron 18.097 acogimientos familiares frente a 17.112 acogimientos residenciales. En este sentido, el acogimiento familiar desciende

levemente respecto a 2022, (que alcanzó los 18.177), y continúa por debajo de los valores de 2021, 2020 y 2019 (con 18.455, 18.892, y 19.320, respectivamente). En cuanto el acogimiento residencial, por su parte, este aumenta hasta 17.112, superando los datos de 2022, 2021 y 2020 (con 16.365, 16.177 16.991, respectivamente).

El II Estudio de los Centros de Acogimiento residencial en el Ámbito de la Protección a la Infancia en España, llevado a cabo por Nuevo Futuro en 2025 (Poole Quintana, Miriam; Álvarez Vélez, María Isabel y Ruiz de Huidobro de Carlos, José María), señala, citando el Boletín estadístico de medidas de protección a la infancia publicado por el Ministerio de Juventud e Infancia, relativo a los datos de 2023, que de los niños, niñas y adolescentes que causan baja de un centro de protección, aproximadamente el 50% lo hicieron porque cumplieron la mayoría de edad, frente al apenas 8% que salió de un centro para ser acogido por una familia. Esto nos indica que hay un gran número de niños y niñas que pasan toda su infancia y adolescencia en un centro de acogimiento residencial. Igualmente, señala que el perfil mayoritario que se atiende en los centros de protección es el de adolescentes con necesidades complejas, sin expectativas de un retorno a sus familias y un difícil acceso al acogimiento familiar. Es por tanto el colectivo infantil en mayor desventaja social al no poder contar con una familia durante su crecimiento, y es por lo que, mantener unos adecuados estándares de calidad en los centros, debe de ser una prioridad para las administraciones responsables de su cuidado.

Y es que, tal y como señala la mencionada Estrategia de Desinstitucionalización los procesos de institucionalización están atravesados por comportamientos, valores y creencias sobre formas de apoyar y cuidar que tienden a la despersonalización, la rigidez en las rutinas, el trato grupal y uniforme, así como la distancia, la segregación y el aislamiento social, situaciones que en muchas ocasiones pueden tener efectos negativos significativos en la calidad de vida, el bienestar y en el ejercicio de los derechos de las personas.

En concreto para las niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental, el cuidado alternativo puede implicar una gran cantidad de desafíos a medida que crecen, algunos de ellos son los posibles retrasos en el desarrollo y el sentimiento de falta de conexión con su cultura, estigmatización, y dificultades durante la transición del cuidado alternativo a la etapa adulta tras alcanzar la mayoría de edad.

A esta realidad debe añadirse el hecho de que, de acuerdo con el Plan de acción contra la Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes del sistema de protección a la infancia (2022), la explotación sexual de la infancia y la adolescencia es uno de los grandes problemas que se presentan en los sistemas de protección, derivado de la especial vulnerabilidad de las personas menores de edad acogidas en ellos.

Además, en los últimos años, se han constatado graves casos de desprotección de las personas menores de edad, así como de las personas trabajadoras a su cargo en los centros de acogimiento residencial, hecho que aumenta la preocupación del Estado por

garantizar la protección de la infancia y la adolescencia en centros de acogimiento y la seguridad de las personas que están a su cargo. Estas situaciones hacen necesaria una respuesta de carácter nacional más allá de protocolos o recomendaciones para garantizar los derechos de las personas menores de edad bajo tutela pública o guarda.

Así, por ejemplo, el informe de la Plataforma de Infancia “La infancia más vulnerable: propuestas para garantizar los derechos de las niñas y niños migrantes” de 2023 reclama la adopción de medidas orientadas a la prevención de la violencia en los recursos residenciales. En el mismo sentido, en diversos informes del Defensor del Pueblo, como el Informe Anual 2023 Infancia y Adolescencia, destacó la necesidad de garantizar los derechos de los menores integrados en el sistema de protección.

El Plan de acción contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes del sistema de protección a la infancia, aprobado el 5 de mayo de 2022, recogía, entre otras cuestiones, el compromiso compartido por todas las instituciones para que, antes de 2026, ningún niño o niña menor de 6 años en situación de guarda o tutela por las Entidades Públicas de Protección a la Infancia viva en un recurso residencial y que, antes de 2031, ningún niño o niña menor de 10 años vivirá en un centro residencial.

Asimismo, 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 el objetivo de “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).

Por otro lado, la Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad- Un proceso de desinstitucionalización (2024-2030), liderada por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, 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.

Por ello, el objetivo de la Estrategia de Desinstitucionalización, además de desincentivar la institucionalización de personas menores de edad, consiste en fomentar el diseño de sistemas de acogimiento residencial de tamaño reducido, de manera que se asemejen todo lo posible a un hogar y un ambiente familiar, centros que se encuentren integrados en la comunidad, que cuenten con todos los servicios necesarios próximos, así como con espacios de ocio, esparcimiento e interacción que permitan y faciliten la integración e inclusión de las personas menores de edad en régimen de acogimiento en la comunidad, además de ofrecer igualdad de oportunidades de acceso a servicios y recursos respecto de las niñas, niños y adolescentes que no se encuentran en estos sistemas de protección. Garantizando, de esta manera, la protección, seguridad y respeto por los derechos de todas

las niñas, niños y adolescentes que se encuentren o puedan encontrarse en situación de desamparo o guarda provisional.

De acuerdo con la guía publicada por UNICEF *El acogimiento como oportunidad de vida*, los sistemas de acogimiento de niñas, niños y adolescentes han de reunir una serie de condiciones y características que garanticen la calidad de estos. En este sentido en la guía se enumeran cinco factores esenciales:

- Un marco normativo y técnico adecuado y específico. Las medidas de acogimiento familiar y residencial han de desarrollarse dentro de un marco normativo acorde con la legislación internacional, estatal y autonómica, y desde un enfoque de los derechos del niño. Ese marco normativo ha de ser lo suficientemente específico, a la vez que flexible, para permitir la revisión, evaluación, seguimiento y adaptación de las medidas, programas y recursos.

- Dotación humana y económica suficiente. Desarrollar una medida de acogimiento familiar o residencial implica necesariamente generar una multiplicidad de recursos con la dotación humana, económica y material suficiente. Con estos recursos se ha de lograr: construir un itinerario de protección individualizado con un referente visible para el niño, niña o adolescente; establecer como criterio de decisión primordial el interés superior del menor; actuar de forma flexible contemplando las modificaciones necesarias a lo largo del tiempo y partiendo de que el acogimiento ha de ser una medida temporal; trabajar en red con las instituciones competentes y los agentes sociales del ámbito educativo, social, sanitario, policial y judicial.

- Un perfil de profesionales adecuado. Es importante que las personas profesionales tengan una titulación orientada a trabajar en este ámbito, como la educación social, psicología, trabajo social o pedagogía, además del conocimiento imprescindible para comprender las características de los niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar o residencial. La intervención con niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección requiere cierto tipo de experiencia y madurez profesional. Esto es especialmente importante en los recursos especializados que atienden a los colectivos más vulnerables o con problemáticas más complejas. Las personas profesionales deberían realizar algún proceso de formación y crecimiento personal que les permita realizar su trabajo con consciencia y gestionar las emociones de forma adecuada.

- Condiciones y gestión del trabajo. Es imprescindible garantizar unas condiciones salariales y de horarios suficientes y equiparables entre los distintos tipos de recursos. La intervención con niños y niñas en el sistema de protección tiene una serie de especificidades y requiere una flexibilidad por parte del equipo a la hora de afrontar su trabajo. Un equipo que funciona es un equipo en el que, independientemente de las funciones establecidas para cada puesto, todos los profesionales tienen la oportunidad de participar en la toma de decisiones. Ya sea creando grupos de trabajo, reuniones de

equipo o espacios de discusión técnica. Es necesario establecer protocolos de actuación que delimiten las acciones a realizar en cada caso, sea quien sea el responsable o referente en un momento determinado. De esta forma se garantiza una intervención conjunta. La supervisión técnica de los equipos es condición imprescindible para garantizar un trabajo de calidad.

- La garantía de afecto en el acogimiento. La afectividad es una de las garantías de la generación del espacio de seguridad en el que niños, niñas y adolescentes se pueden desarrollar plenamente, por lo que la afectividad en cualquier recurso de acogimiento, familiar o residencial, no es una opción sino una responsabilidad. Lo es en la familia acogedora responsable de generar ese ambiente protector con el apoyo suficiente y adecuado de las instituciones. Y lo es igualmente para los técnicos referentes y los equipos educativos que coordinan el proyecto de acogimiento residencial.

En definitiva, la propuesta normativa está motivada por la necesidad de garantizar que el estatuto de protección de las personas menores de edad se adecúe a los desafíos actuales. El marco normativo de protección a la infancia ha ido evolucionando para adecuarse a las nuevas preocupaciones en este ámbito de acuerdo con las recomendaciones e instrumentos internacionales en constante evolución para mejorar la protección y bienestar de la infancia y adolescencia.

Destaca la Ley 26/2015, de 28 de julio, que modifica la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, que revisa profundamente las instituciones del sistema de protección a la infancia y la adolescencia y los principios rectores de la actuación administrativa. En concreto, la citada ley en su artículo primero introduce los artículos 19 bis, 20, 20 bis, 21, 21 bis y 22 bis en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, relativos a los principios rectores de la acción administrativa en la protección de la infancia y la adolescencia y la regulación del acogimiento familiar y residencial.

Posteriormente, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, incluye medidas de protección integral al fin de garantizar los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes a su integridad física, psíquica, psicológica y moral frente a cualquier forma de violencia, asegurando el libre desarrollo de su personalidad. A la luz de la aprobación de la Ley se exige además la conformación de los entornos de acogimiento como entornos protectores para la infancia, que no solo eviten toda forma de violencia contra los niños, sino que, además, promuevan su desarrollo integral desde el principio del buen trato.

Adicionalmente, el Comité de los Derechos del Niño ha realizado en las últimas décadas diversas recomendaciones en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos que motivan que se profundice en las garantías de los derechos de las personas menores de edad en los sistemas de acogimiento al fin de que se cumplan plenamente los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea

General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por el Reino de España el 30 de noviembre de 1990 y los dos Protocolos Facultativos.

En particular, recientemente el Comité de los Derechos del Niño emitió las Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España (5 de febrero de 2026) que dedican un capítulo específico a los menores privados de un entorno familiar en el que recoge recomendaciones relativas al entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado. Por ejemplo, insta a la eliminación progresiva de la institucionalización dando prioridad al cierre de centros a gran escala, refuerce el sistema de acogida, establezca mecanismos accesibles para denunciar la violencia hacia la infancia y la adolescencia en los centros de acogimiento, garantice la información adaptada a la edad, promueva la participación significativa de las personas menores de edad en todos los entornos y dedique una especial atención a la discapacidad, entre otros.

Por todo lo anterior, se juzga necesario desarrollar el marco normativo vigente relativo a las instituciones jurídico-públicas de protección de menores para mejorar los instrumentos de garantía para el ejercicio de los derechos de las personas menores de edad en los sistemas de acogimiento de acuerdo con la evolución normativa y la realidad actual.

2º Fines y objetivos perseguidos

El objetivo general de este real decreto es garantizar la protección y seguridad de las personas menores de edad en situación de desamparo o guarda. Esta finalidad se pretende conseguir mediante el fomento de la desinstitucionalización y el acogimiento familiar así como a través de una relación de medidas que garanticen el respeto a los derechos de las personas menores de edad en los sistemas de acogimiento, en los programas de intervención con las familias y en los programas de acompañamiento en el tránsito a la vida adulta en línea con lo dispuesto en los instrumentos normativos nacionales e internacionales, y las resoluciones y observaciones generales de Naciones Unidas.

De manera particular, se pretende garantizar y facilitar el ejercicio de los derechos de las personas menores de edad acogidas, especialmente del derecho del menor a ser oído y escuchado, el derecho a la información y el derecho de participación en todas las fases de los procesos de acogimiento. Asimismo, se pretende asegurar la cobertura y atención de las necesidades y el bienestar de las personas menores de edad que ingresan en los sistemas de acogimiento y favorecer su integración e inclusión con la finalidad última de garantizar entornos seguros y prevenir la violencia sobre la infancia y la adolescencia.

3º Alternativas

De acuerdo con el artículo 151 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, las decisiones que adopte la Conferencia Sectorial podrán revestir la forma

de Acuerdos o de Recomendaciones, estos instrumentos jurídicos no responden al carácter normativo necesario para el establecimiento de medidas que garanticen la protección y seguridad de la infancia y adolescencia en régimen de acogimiento.

También se ha valorado el desarrollo 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 Públicas y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles (artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), no obstante esta vía ya se utilizó en 2019 y ha resultado ser insuficiente para alcanzar los fines perseguidos.

4º Adecuación a los principios de buena regulación.

En la elaboración de este real decreto se han observado los principios de buena regulación a que hace referencia el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esto es, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

De lo expuesto en los párrafos anteriores se pone de manifiesto el cumplimiento de los principios de seguridad jurídica, necesidad y eficacia ya que el presente real decreto da cumplimiento no sólo a lo establecido en el derecho interno sino también a la normativa internacional y europea.

En relación con los principios de necesidad y eficacia, de lo expuesto en los apartados precedentes, el real decreto atiende a la necesidad de desarrollar el marco normativo vigente adecuándose a las recomendaciones internacionales al fin de fomentar la desinstitucionalización y el acogimiento familiar de las personas menores de edad en situación de desamparo y guarda, así como establecer medidas que garanticen el respeto a los derechos de las personas menores de edad en régimen de acogimiento.

En concreto, la norma establece garantías para el ejercicio y disfrute de los derechos de las personas menores de edad en situación o riesgo de desamparo, especialmente el derecho a ser escuchadas y a participar en todos los procedimientos y en todas las esferas que les afecten directa o indirectamente, garantizando el principio de igualdad y el interés superior del menor en el marco del sistema de acogimiento de acuerdo con las recomendaciones internacionales y la evolución de las preocupaciones en relación con la infancia y la adolescencia.

En virtud del principio de proporcionalidad, se ha procurado que el alcance y contenido de estas medidas sea el imprescindible para asegurar la protección de las personas menores de edad y la garantía de sus derechos. Si bien estos principios se dictan respetando la

distribución de competencias que emana de la Constitución Española, en tanto en cuanto pueden ser complementados por las comunidades autónomas.

El real decreto es conforme con el principio de seguridad jurídica pues, es congruente con la normativa actualmente vigente, especialmente, la normativa y directrices internacionales en materia de infancia.

Se prescinde del trámite de consulta pública previa mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 28 de julio de 2026, por el que se aprueba la tramitación urgente de este proyecto normativo, de conformidad con el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
En virtud del principio de transparencia, durante la tramitación de la norma se ha realizado el trámite de audiencia e información pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 26, apartado 6, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Asimismo, la norma define los objetivos de las medidas que incorpora y tanto su parte expositiva como la memoria del análisis de impacto normativo contienen una explicación de las razones que las justifican. Adicionalmente la norma promueve el uso de un lenguaje claro, de forma que se emplee un lenguaje accesible y adaptado a las personas menores de edad en las comunicaciones e información a la que tengan acceso y en los sistemas de quejas, consultas y reclamaciones que se pongan a su disposición, así como en los procedimientos en los que participen.

En aplicación del principio de eficiencia, el real decreto no establece obligaciones a la ciudadanía de realizar ningún trámite o actividad de naturaleza administrativa.
En relación con lo anterior el real decreto procura la racionalización del gasto público en la medida en que su cumplimiento se afrontará con los recursos que sean indispensables y se promueve la coordinación y colaboración entre las Administraciones Públicas en la adopción y ejecución de las medidas, lo que se entiende que redundará en una aplicación más eficaz y eficiente de los recursos públicos.

5º Plan Anual Normativo.

El proyecto se incluye en el Plan Anual Normativo para el año 2025 aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de abril de 2025.

II) Contenido y análisis jurídico.

1. Contenido.
El proyecto de real decreto se estructura en un título preliminar, dos títulos y treinta y seis artículos. Dos disposiciones finales.

El título preliminar recoge los objetivos y fines que persigue el presente real decreto. Siendo el fin principal procurar una protección eficaz y con carácter holístico a las personas menores de edad que se encuentran en situación de desamparo, o son susceptibles de encontrarse en dicha circunstancia, garantizando espacios de buen trato y libres de violencia. En todo caso el interés superior del menor en un elemento primordial en la determinación de las medidas a lo largo del articulado. Se recogen a su vez consideraciones comunes al acogimiento familiar y residencial. Se prevén actuaciones relativas a la relación de la persona menor de edad con su familia de origen, contemplando medidas encaminadas a la reintegración familiar, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero. Ante esta circunstancia se contemplan diversos escenarios a tener en cuenta, velando en todo caso para que en cada decisión que se adopte el interés superior del menor sea la consideración primordial. Asimismo, se contemplan medidas relacionadas con regímenes de visita y comunicación y la necesidad de ofrecer regímenes alternativos para aquellas personas menores de edad que no reciban visitas de su familia, con el objeto de fomentar el contacto con otras personas de su entorno que constituyan un apoyo. Se prevén medidas relativas a la atención a las personas menores de edad, en este punto es esencial prever una atención continua a las personas menores de edad residentes y, a su vez, velar por la estabilidad de las personas profesionales de los sistemas de acogimiento. Por último, cabe destacar que se han de desarrollar y poner a disposición de las personas menores de edad sistemas de comunicación, reclamaciones y quejas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 bis de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero.

El título I se divide en dos capítulos en los que se establecen consideraciones generales en relación con la desinstitucionalización y el acogimiento familiar. Respecto de la desinstitucionalización el capítulo I recoge una serie de medidas de prevención y apoyo a las familias, centradas en planes de capacitación familiar, parentalidad positiva y recursos de apoyo. En cuanto al acogimiento familiar, el capítulo II recoge la priorización de los sistemas de acogimiento familiar como cuidados alternativos frente al acogimiento residencial, de acuerdo con las directrices de Naciones Unidas y las Recomendaciones del Consejo de Europa y en virtud de lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero. Asimismo, se prevé una serie de indicadores mínimos que garantice la observancia de los derechos de las personas menores de edad y sus intereses; la previsión de recursos destinados al acogimiento familiar y la asistencia a las familias acogedoras. En virtud de las disposiciones de este capítulo se pretende fomentar el acogimiento familiar.

Finalmente, el título II establece medidas relacionadas con el acogimiento residencial. Este título se compone de siete capítulos. El capítulo I se refiere a las características idóneas de los recursos residenciales, a fin de que se organicen, preferiblemente, siguiendo modelos reducidos que se asimilen a un hogar. El capítulo II hace referencia al ingreso e integración de las personas menores de edad en los centros, estableciendo una serie de condiciones pertinentes respecto del ingreso de la persona menor de edad en el centro, de manera que

se lleve a cabo de forma amable y respetuosa. El capítulo III regula el proceso de salida del centro y de transición a la vida independiente. La salida de un centro de acogimiento residencial debería ser planificada, respetuosa y contar con la participación de la persona menor de edad y, en su caso, su familia. Para ello se elaborarán programas y protocolos de salida en coordinación con las entidades locales. Por otro lado, se prevé a su vez la elaboración y desarrollo de programas destinados a la transición a la vida adulta que permita llevar a cabo un proyecto de emancipación acompañado y con los apoyos necesarios. El capítulo IV recoge las consideraciones básicas en relación con las necesidades y bienestar de las personas menores de edad en acogimiento residencial, como es la seguridad y protección en los centros; la convivencia en el centro; respeto a los derechos de las personas menores de edad residentes y buen trato. El capítulo V se refiere a la protección de la salud y el bienestar. El capítulo VI, por su parte, prevé medidas de integración e inclusión en la comunidad; desarrollo y fomento de la autonomía, y, por último, el capítulo VII dedicado a la participación.

La disposición final primera establece el título competencial, indicando que este real decreto se dicta en virtud del artículo 149.1. 1.ª, 8ª y 18ª de la Constitución Española.
La disposición final segunda contempla la entrada en vigor del real decreto.

2. Análisis jurídico.

a) Base jurídica y rango.

La disposición final decimoctava de la Ley 26/2015, de 28 de julio, habilita al Gobierno a llevar a cabo las modificaciones y desarrollos reglamentarios que sean precisos para la aplicación de la ley y la disposición final vigésima primera de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, que habilita al Gobierno a dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo de la ley y garantizar su efectiva ejecución e implantación.

La Ley 26/2015, de 28 de julio, introduce nuevos artículos en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, entre los que cabe destacar aquellos relativos a los principios rectores de la acción administrativa en la protección de la infancia y la adolescencia; así como aquellos que regulan el acogimiento familiar y residencial, concretamente los artículos 19 bis, 20, 20 bis, 21, 21 bis y 22 bis.

Dado su contenido específico y relativo a aspectos concretos, el rango de este proyecto normativo es de real decreto y se dicta en virtud del artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que reconoce la potestad reglamentaria del Gobierno y de acuerdo con el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, al establecer que deben adoptar la forma de reales decretos acordados en Consejo de Ministros, las decisiones que aprueben

normas reglamentarias de la competencia de este y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica.

b) Engarce con el ordenamiento jurídico.

En relación con el fomento de la desinstitucionalización y el acogimiento familiar y la implantación de indicadores mínimos de calidad en los sistemas de acogimiento residencial existen diversas fuentes normativas en el ámbito internacional, europeo y nacional que contribuyen a su determinación.

Ámbito internacional.

En el contexto internacional la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por el Reino de España el 30 de noviembre de 1990, en sus artículos 9, 18 y 20 establece los principios básicos de protección de las personas menores de edad que de forma temporal o permanente se vean privadas de su entorno familiar, asumiendo el Estado la obligación de asistir, cuidar y proteger a las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en esta situación. Asimismo, los Estados parte han de prestar la asistencia necesaria a las madres, padres y representantes legales en aras de garantizar una adecuada crianza de las personas menores de edad respetando en todo caso los derechos que reconoce la Convención.

Por otro lado, cabe destacar la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre los derechos del niño (A/RES/74/1332019) que se enfoca en las niñas, niños, adolescentes y jóvenes carentes de cuidado parental y la Resolución A/RES/64/142, de 24 febrero 2010 (DNUMACN) por la que se aprueban las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de las niñas, niños y adolescentes cuyo objeto es apoyar la implementación de la Convención sobre Derechos del Niño.

La Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre los derechos del niño (A/RES/74/1332019) que se enfoca en las niñas, niños, adolescentes y jóvenes carentes de cuidado parental indica que en la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce que las personas menores de edad, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, deben crecer en el seno de la familia y que aquellas que temporal o permanentemente estén privadas de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado. Por lo anterior, los Estados parte han de garantizar, de conformidad con la legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes, cuidados de calidad, seguros y apropiados para las personas menores de edad que se encuentren en esta situación. Asimismo, se insta a los Estados a

que fortalezcan los sistemas de bienestar y protección infantil y mejoren los esfuerzos de reforma de los cuidados, que deben incluir, entre otras cosas, una mayor colaboración multisectorial entre el sector del bienestar infantil y los sectores de la salud, la educación y la justicia, una coordinación activa de todas las autoridades competentes y mejores programas de creación de capacidad y capacitación para las instancias correspondientes.

Por su parte, el objetivo que se pretende alcanzar con la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/64/142, de 24 febrero 2010 (DNUMACN), por la que se aprueban las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, niñas y adolescentes, es garantizar la protección y bienestar de las personas menores de edad privadas del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación, y que el tipo y la calidad del cuidado fuera del hogar sean adecuados para los derechos y las necesidades específicas de la niña, niño, adolescente o joven en cuestión. Por ello, en respeto hacia los derechos que consagra la Convención de Derechos del Niño y en aras a garantizar la protección y la seguridad real y efectiva de todas las personas menores de edad en régimen de acogimiento residencial, el presente Real Decreto incorpora estas directrices de la Resolución A/RES/64/142.

El presente real decreto tiene en especial consideración las necesidades de las personas menores de edad con discapacidad. En virtud del artículo 7 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad se adoptarán todas las medidas necesarias para que las niñas, niños y adolescentes con discapacidad gocen plenamente de todos los derechos humanos y fundamentales en igualdad de condiciones, tomando como consideración primordial el interés superior del menor. Asimismo, se establece el derecho de las personas menores de edad con discapacidad a ser escuchadas y expresar su opinión en igualdad de condiciones y a recibir la asistencia que necesiten.

Por otro lado, tal y como pone de relieve la Observación General Núm. 9 (2006) sobre los derechos de los niños con discapacidad CRC/C/GC/9, de 27 febrero, por una parte, es preciso tener presente lo que establece la Convención sobre Derechos del Niño, pues de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 23, los Estados Parte en la Convención reconocen el derecho de la persona menor de edad con discapacidad a recibir cuidados especiales, y alentarán y asegurarán la prestación de la asistencia necesaria a la persona menor de edad que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado. La asistencia debe ser adecuada al estado de la persona menor de edad y a las circunstancias de sus padres, madres o de otras personas que cuiden de ella. Para cumplir los requisitos del artículo 23 es preciso que los Estados Parte desarrollen y apliquen de forma eficaz una política amplia mediante un plan de acción que no sólo tenga por objeto el pleno disfrute sin discriminación de los derechos consagrados en la Convención, sino que también garantice que una niña, niño o adolescente con discapacidad y sus progenitores o las personas que cuiden de ellos reciban los cuidados y la asistencia especiales a que tienen derecho en virtud de la Convención.

Adicionalmente, en la mencionada observación general se advierte que las personas menores de edad con discapacidad son más vulnerables a todos los tipos de abuso, sea mental, físico o sexual en todos los entornos, incluidos la familia, las escuelas, las instituciones privadas y públicas, entre otras cosas, otros tipos de cuidados, el entorno laboral y la comunidad en general. Por esta razón se insta a los Estados Parte a que, al hacer frente a la cuestión de la violencia y los abusos, adopten todas las medidas necesarias para la prevención del abuso y de la violencia contra las personas menores de edad con discapacidad. Medidas tales como asegurar que las instituciones que ofrecen cuidados a personas menores de edad con discapacidad estén dotadas de personal especialmente capacitado, que se atienen a las normas apropiadas, que están supervisados y evaluados periódicamente y tienen mecanismos de queja accesibles y receptivos. Además, en caso de acogimiento residencial se indica la necesidad de prestar atención a la transformación de las instituciones existentes, dando preferencia a los pequeños centros de tipo residencial organizados en torno a los derechos y a las necesidades del niño, niña, adolescente.

Como se ha mencionado anteriormente, un elemento esencial relacionado con el interés superior del menor es el derecho de las personas menores de edad de ser escuchadas, en este sentido, preocupa al Comité de Derechos del Niño el hecho de que a menudo no se escucha a las personas menores de edad con discapacidad en los procesos de acogimiento. En general, en el proceso de adopción de decisiones no se da un peso suficiente a los niños, niñas y adolescentes como interlocutores, aunque la decisión que se tome puede tener un efecto transcendental en su vida y su futuro. Por consiguiente, el Comité recomienda que los Estados Parte continúen e intensifiquen sus esfuerzos por tener en cuenta las opiniones de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad, facilitando su participación en todas las cuestiones que les afectan dentro del proceso de evaluación, separación y colocación fuera del hogar y durante el proceso de transición, de acuerdo con lo que dispone el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Por último, destacan 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. En relación con los niños, niñas y adolescentes privados de un entorno familiar y ante el elevado número de personas menores de edad que se encuentran en centros de acogida se insta a implementar medidas de calidad mínimas en relación con los centros de acogimiento residencial; supervisar la calidad de las modalidades alternativas de cuidado para las niñas, niños y adolescentes, y velar por que existan mecanismos accesibles de queja y reclamación para las niñas, niños y adolescentes acogidos, tanto en los centros de acogida residencial como en los hogares de guarda; y aplicar programas de apoyo para ayudar a las personas menores de edad residentes en los centros de acogida en su transición a la edad adulta.

En concreto, el Comité incluye en su observación final a España relativa a legislación (n.º 5) lo siguiente: “El Comité reitera su anterior recomendación de que el Estado parte adopte todas las medidas necesarias para asegurar que la legislación y las normas administrativas de todas las comunidades autónomas se ajusten plenamente a los principios y las disposiciones de la Convención y los dos Protocolos Facultativos (véase CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 10). También recomienda que el Estado parte asegure que la legislación regional sea acorde con los marcos jurídicos nacionales relacionados con los derechos del niño, vele por su aplicación homogénea y garantice recursos humanos, técnicos y financieros adecuados y suficientes.” Igualmente, las observaciones recomiendan a España “formular procedimientos y criterios uniformes para brindar a todas las personas competentes en posiciones de autoridad la orientación necesaria para determinar el interés superior del niño en todos los ámbitos y para otorgar la debida consideración primordial a ese principio”, cuestión que se recogía ya en las Observaciones finales de 2010 en las que recomendado que se adoptaran “las medidas adecuadas para asegurar que el principio del interés superior del niño orientara todas las medidas y decisiones de los gobiernos central y autónomos en relación con las disposiciones jurídicas, así como las decisiones judiciales y administrativas”.

Ámbito europeo.

En virtud del artículo 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea las personas menores de edad tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar; podrán expresar su opinión libremente y esta será tenida en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez. Asimismo, se reconoce en este mismo artículo que en todos los actos relativos a las personas menores de edad llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas el interés superior del menor constituirá una consideración primordial.

En el marco del Consejo de Europa existen también referencias legislativas y normativas que marcan la pauta del trabajo con niñas, niños y adolescentes en situación de acogimiento residencial.

La Recomendación Rec. (2005) sobre los derechos de las personas menores de edad que viven en instituciones residenciales, además de establecer derechos específicos de las personas menores de edad en régimen de acogimiento residencial, dispone una relación de estándares de calidad que han de reunir los centros de acogimiento residencial. Estos estándares se refieren a la estructura y diseño del centro que ha de ser similar a un hogar familiar; disponer de un plan individualizado para las personas menores de edad en el que establecer objetivos, medidas y actuaciones, contando con su participación; garantizar el acceso a la educación y formación o preparación para la vida adulta. Asimismo, se establecen determinados criterios mínimos relacionados con la organización laboral de los

centros, velando por la estabilidad y continuidad de las personas profesionales, salarios y condiciones dignas; un equipo de trabajo multidisciplinar y con formación específica en materia de infancia. El presente real decreto recoge estos derechos y medidas.

De otro lado, también es fundamental tener presente la Recomendación CM/Rec. (2010)2 sobre la desinstitucionalización y la vida en comunidad de las personas menores de edad con discapacidad. En virtud de esta recomendación, el Consejo de Europa además de ahondar en la necesidad de la desinstitucionalización de las personas menores de edad en situación de desamparo, mantiene que, de acuerdo con el interés superior del menor, los intereses y necesidades de las personas menores de edad con discapacidad han de contemplarse y garantizarse con carácter general y la implicación del sector público y privado. Además, pone de relieve la importancia de que las personas menores de edad con discapacidad han de ser escuchadas y sus opiniones tenidas en cuenta en todos los procedimientos y actuaciones que les afecten.

Por último, la Estrategia del Consejo de Europa para los Derechos del Niño (2022-2027), *Construyendo una Europa para y con los niños*, desarrolla seis objetivos principales, entre los que cabe destacar la protección de todas las personas menores de edad contra la violencia; garantizar la igualdad de oportunidades y la inclusión social; dar voz a todas las niñas y niños; y el apoyo a todas las personas menores de edad en situación de crisis o emergencia, incluyéndose en este último apartado el desamparo de las personas menores de edad que se encuentran privadas de su entorno familiar. A la luz de lo que dispone la estrategia, el real decreto persigue dar cumplimiento a dichos objetivos en el ámbito concreto de los sistemas de acogimiento de niñas, niños y adolescentes.

Ámbito nacional

De acuerdo con el artículo 9.2 de la Constitución Española *corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*. Además, el artículo 10 CE establece que *las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*.

Concretamente el artículo 39 de la Constitución encomienda a los poderes públicos la protección de los niños prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

En el ámbito nacional destaca entre otras fuentes normativas la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio. El objeto principal de esta ley es garantizar los derechos fundamentales de las

niñas, niños y adolescentes a su integridad física, psíquica, psicológica y moral frente a cualquier forma de violencia, asegurando el libre desarrollo de su personalidad y estableciendo medidas de protección integral. Dentro del marco general de aplicación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, cobran especial relevancia los artículos 53 y 54 relativos a los centros de protección para que se proporcione una atención basada en el buen trato y se configuren dichos espacios como entornos seguros para la infancia y adolescencia que se encuentre y resida en estos. Concretamente, el artículo 53 establece que *"todos los centros de protección de personas menores de edad serán entornos seguros (…), independientemente de su titularidad*". En dichos términos, el entorno seguro es "*aquel que respete los derechos de la infancia y promueva un ambiente protector físico, psicológico y social, incluido el entorno digital*".

Además de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, es esencial tener en consideración las disposiciones de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, en relación con los derechos de las personas menores de edad y los criterios a tener en cuenta respecto de la interpretación del interés superior del menor, teniendo presente en todo caso: la protección del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo de la persona menor de edad y la satisfacción de sus necesidades básicas, (materiales, físicas y educativas, emocionales y afectivas); la consideración de los deseos, sentimientos y opiniones de la persona menor de edad, así como su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su interés superior; la conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia; y la preservación de la identidad, cultura, religión, convicciones, orientación e identidad sexual o idioma de la persona menor de edad, así como la no discriminación de la misma por éstas o cualesquiera otras condiciones, incluida la discapacidad, garantizando el desarrollo armónico de su personalidad.

Además de lo anterior, el artículo 12 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, prevé:

- La protección de niños, niñas y adolescentes por los poderes públicos se realizará mediante la prevención, detección y reparación de situaciones de riesgo, con el establecimiento de los servicios y recursos adecuados y que, en estas actuaciones, deberán primar, en todo caso, las medidas familiares frente a las residenciales, las estables frente a las temporales y las consensuadas frente a las impuestas.
- Los poderes públicos velarán por que los progenitores, tutores, guardadores o acogedores, desarrollen adecuadamente sus responsabilidades y les facilitarán servicios accesibles de prevención, asesoramiento y acompañamiento en todas las áreas que afectan al desarrollo de las niñas, niños y adolescentes.

Asimismo, se tiene en especial consideración las disposiciones de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, en relación con el acogimiento familiar y el acogimiento residencial, acorde con dichos preceptos se recogen medidas destinadas a procurar una adecuada asistencia,

atención y cuidados que merecen las familias y las personas menores de edad en estas circunstancias.
Respecto de las personas con discapacidad, se adoptan medidas específicas considerando las circunstancias especiales en las que puede encontrarse este colectivo. En virtud del artículo 49 de la Constitución los poderes públicos han de impulsar políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 7.4 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, *las administraciones públicas protegerán de manera singularmente intensa a aquellas personas o grupo de personas especialmente vulnerables a la discriminación múltiple como las niñas y niños con* discapacidad.

Finalmente, se toma en consideración como guía en la estructura del presente proyecto normativo el Plan de acción contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes del sistema de protección a la infancia, aprobado por la Conferencia Sectorial de Igualdad el 5 de mayo de 2022; el Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030), que establece entre sus objetivos la 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), así como garantizar espacios amigables y libres de violencia; y la Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: un proceso de desinstitucionalización (2024-2030), que constituye un compromiso y elemento central en el Componente 22 del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, orientado a la modernización y refuerzo de los servicios sociales y del modelo de cuidados de larga duración.

Interés superior del menor.

En el ámbito internacional, la Convención de Derechos del Niño establece que en todas las decisiones y acciones que se adopten, tanto en el ámbito público como privado, el interés superior del menor será considerado como primordial. Además, en caso de concurrencia de otro interés legítimo con el interés superior del menor, y de no ser posible respetarse todos los intereses legítimos concurrentes, primará este último.

En relación con el interés superior del menor y la interpretación pertinente que merece este término es preciso tener en cuenta la Observación General número 14 del Comité de Derechos del Niño. De acuerdo con esta observación general el objetivo del artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre Derechos del niño es velar por que el interés de la persona menor de edad se observe en todas las decisiones y medidas relacionadas con ella. Esto significa que, en cualquier medida que tenga que ver con una o varias personas menores de edad, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se

atenderá. El término "medida" incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. La obligación jurídica se aplica a todas las decisiones y medidas que afectan directa o indirectamente a las personas menores de edad. Por lo tanto, la expresión "concernientes a" se refiere, en primer lugar, a las medidas y decisiones relacionadas directamente con una niña, niño o adolescente, un grupo de niñas, niños o adolescentes o las niñas, niños y adolescentes en general y, en segundo lugar, a otras medidas que repercutan en una persona menor de edad en particular, un grupo de personas menores de edad o las personas menores de edad en general, aunque la medida no vaya dirigida directamente a ellas.

La obligación de los Estados de tener debidamente en cuenta el interés superior del menor es un deber general que abarca a todas las instituciones públicas y privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos que se ocupen de la infancia y adolescencia o les afecten. En relación con las instituciones públicas o privadas de bienestar social estos términos no deben interpretarse de manera restrictiva ni limitarse a las instituciones sociales *stricto sensu*, sino entenderse como todas las instituciones cuya labor y decisiones repercuten en los niños, niñas y adolescentes y la efectividad de sus derechos. Esas instituciones no sólo abarcan las relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales (como la asistencia, la salud, el medio ambiente, la educación, las actividades comerciales, el ocio y el juego, por ejemplo), sino también las que se ocupan de los derechos y libertades civiles (por ejemplo, el registro de nacimientos y la protección contra la violencia en todos los entornos). Las instituciones privadas de bienestar social incluyen a las organizaciones del sector privado (con o sin ánimo de lucro) que intervienen en la prestación de servicios esenciales para que las personas menores de edad disfruten de sus derechos y que actúan como alternativa a los servicios públicos, en su nombre, o junto con ellas.

Respecto de las autoridades administrativas el Comité pone de relieve que el alcance de las decisiones tomadas por las autoridades administrativas a todos los niveles es muy amplio y abarca, entre otras, las decisiones relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad. Las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas en esas esferas deben ser evaluadas en función del interés superior de la persona menor de edad y han de estar guiadas por ella, al igual que todas las medidas de aplicación.

Conviene asimismo tener presente la relación del interés superior del menor con determinados derechos y principios fundamentales de especial relevancia, como son el derecho a la no discriminación, el respeto a la dignidad humana y el derecho de las personas menores de edad a ser escuchadas tal y como establece la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Constitución Española y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero.

El derecho a la no discriminación exige a los Estados tomar medidas apropiadas para garantizar a todas las niñas, niños y adolescentes la igualdad efectiva de oportunidades en el disfrute de los derechos enunciados en la Convención. Por ende, de acuerdo con la Convención sobre Derechos del Niño y el artículo 10 de la Constitución Española, los Estados deben crear un entorno que respete la dignidad humana y asegure el desarrollo holístico de todas las personas menores de edad. Al evaluar y determinar el interés superior del menor se debe garantizar el pleno respeto de su derecho intrínseco a la vida, la supervivencia y el desarrollo. Asimismo, la evaluación del interés superior del menor debe abarcar el respeto del derecho del niño, niña y adolescente a expresar libremente su opinión y a que esta se tenga debidamente en cuenta en todos los asuntos que le afectan.

En este sentido, existe un vínculo indisoluble entre el artículo 3 y el artículo 12 de la Convención sobre Derechos del Niño. Ambos artículos tienen funciones complementarias: el primero tiene como objetivo hacer realidad el interés superior del menor, mientras el segundo establece la metodología para escuchar las opiniones de la persona menor de edad y su inclusión en todos los asuntos que le afectan, incluida la evaluación de su interés superior. Por lo anterior, el artículo 3 no se puede aplicar correctamente si no se cumplen los requisitos del artículo 12. Del mismo modo, el artículo 3 refuerza la funcionalidad del artículo 12 al facilitar el papel esencial de los niños, niñas y adolescentes en todas las decisiones que afecten a su vida.

Cuando estén en juego el interés superior del menor y su derecho a ser escuchado, debe tenerse en cuenta la evolución de las facultades del niño. El Comité ya ha determinado que cuantas más cosas sepa, haya experimentado y comprenda la persona menor de edad, más deben los padres, madres, tutores u otras personas legalmente responsables de esta, transformar la dirección y orientación en recordatorios y consejos y, más adelante, en un intercambio en pie de igualdad. Por ello, a medida que el niño, niña y adolescente madura, sus opiniones deberán tener cada vez más peso en la evaluación del interés superior del menor.

El concepto de interés superior del menor es complejo, y su contenido debe determinarse caso por caso. Por consiguiente, el concepto de interés superior del menor al ser flexible y adaptable debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta de la persona o personas menores de edad afectadas y teniendo en cuenta el contexto, la situación, las necesidades personales y las circunstancias concretas de cada persona menor de edad. Estas circunstancias se refieren a las características específicas de la niña, niño o adolescente, como la edad, el sexo, la identidad sexual, el grado de madurez o la experiencia; la existencia de una discapacidad, la pertenencia a un grupo minoritario y el contexto social y cultural; la presencia o ausencia de los progenitores, el hecho de que la persona menor de edad viva o no con ellos, la calidad de la relación entre la niña, niño o adolescente y su familia o sus cuidadores; el entorno en relación con la seguridad y la

existencia de medios alternativos de calidad a disposición de la familia, la familia ampliada o los cuidadores.

El artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos el deber de proteger a las personas menores de edad, teniendo en él su proyección constitucional el principio del interés superior del menor que se define como principio rector e inspirador de todas las actuaciones de los poderes públicos, tanto administrativas como judiciales (SSTC 141/2000, de 29 de mayo, FJ 5; 217/2009, de 14 de diciembre, FJ 5; 127/2013, de 3 de junio, FJ 6, y 138/2014, de 8 de septiembre, FJ 2, entre otras)".

De acuerdo con la Observación General número 14 del Comité de Derechos del Niño 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.
Esto unido al artículo 9.2 de la Constitución Española exige de los poderes públicos una actuación proactiva y diligente en la adopción de medidas en favor del interés superior del menor.

Por otro lado, el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, en su apartado primero dispone 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. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir*.
En el apartado segundo del mencionado artículo se establecen criterios de interpretación y aplicación del interés superior del menor, determinando que se tendrá en cuenta, entre otras circunstancias, el desarrollo del menor y la satisfacción de sus necesidades físicas, educativas, emocionales y afectivas, la consideración de sus opiniones y el derecho a participar progresivamente.

Como señala la STS 78/2018, de 14 de febrero, el interés superior del menor *se configura, pues, como un verdadero concepto jurídico indeterminado, que la doctrina ha venido relacionando bien con el desenvolvimiento libre e integral de la personalidad del menor y la supremacía de todo lo que le beneficie, más allá de las preferencias personales de sus padres, tutores, guardadores o administraciones públicas, en orden a su desarrollo físico, ético y cultural; bien con su salud y su bienestar psíquico y su afectividad, junto a otros aspectos de tipo material; bien, simplemente con la protección de sus derechos fundamentales*.

Para evaluar y determinar el interés superior del menor el Comité de Derechos del Niño estima que se han de tener en cuenta, en la medida en que sea pertinente para la situación

de que se trate, los siguientes elementos: la opinión; la identidad; la preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones; cuidado, protección y seguridad; situación de vulnerabilidad; el derecho a la salud y el derecho a la educación.

La jurisprudencia constitucional se refiere a la protección del interés superior del menor en numerosas sentencias. Así la STC 130/2022, de 24 de octubre recoge que "En aquellos casos en que los derechos fundamentales van referidos a una persona menor de edad, o que pudiera serlo, tal circunstancia ha de ser tenida en cuenta por el Tribunal, en atención al principio constitucional de protección del interés superior del menor reconocido en el art. 39 CE; y justifica una modulación del contenido y alcance de aquellos, precisamente para tutelar este interés superior constitucionalmente reconocido, llegando incluso a atemperar la rigidez de algunas normas procesales o sacrificar los legítimos intereses y perspectivas de terceros e incluso derechos y principios constitucionales (SSTC 187/1996, de 25 de noviembre, FJ 2; 141/2000, FJ 5; 77/2018, de 5 de julio, FJ 2, y 178/2020, de 14 de diciembre, FJ 3, entre otras). En la STC 64/2019, de 9 de mayo, FJ 4, pone de relieve que "[e]l interés superior del menor es la consideración primordial a la que deben atender todas las medidas concernientes a los menores 'que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos', según el art. 3.1 de la Convención sobre los derechos del niño ratificada por España mediante instrumento de 30 de noviembre de 1990". Y en relación con esta consideración del interés superior del menor juega un papel fundamental el derecho de la persona menor de edad, o que pudiera serlo, a ser oída y escuchada, como parte del estatuto jurídico indisponible de las personas menores de edad, como norma de orden público que forma inexcusable han de observar todos los poderes públicos (SSTC 64/2019, de 9 de mayo, FJ 4, y 141/2000, de 29 de mayo, FJ 5).

El proyecto normativo pretende desarrollar y ayudar a interpretar mediante orientaciones el principio del interés superior del menor en todos los aspectos y procedimientos relativos a las personas menores de edad en régimen de acogimiento en España.

3. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.

El presente real decreto se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, 1.ª, 8ª y 18ª de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan, y las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, respectivamente.

En concreto, en lo relativo al artículo 149. 1.1 ª el Tribunal Constitucional señala *el carácter finalista* de esta competencia transversal, al servicio de la garantía de la igualdad (STC18/2017, de 2 de febrero, FJ 4), que permite fijar el régimen detallado en toda su extensión de esas determinadas condiciones básicas que se identifiquen como necesarias (STC61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b), reiterada en muchas sentencias posteriores).

La exigencia constitucional de protección de los derechos fundamentales en todo el territorio nacional requiere que éstos, en correspondencia con la función que poseen en nuestro ordenamiento (artículo 10.1 CE), tengan una proyección directa sobre el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas «ex» artículo 149.1.1 CE para asegurar la igualdad de todos los españoles en su disfrute.

La STC 290/2000 manifiesta que dicha exigencia faculta al Estado para adoptar garantías normativas y, en su caso, garantías institucionales (STC 290/2000, afirma en su FJ. 14).
De este modo, el Tribunal Constitucional considera que el artículo 149.1.1ª "constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una "regulación", aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico" (STC 61/1997, FJ. 7).

En esa línea, el artículo 149.1. 1ª CE más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado, lo que le permite es introducir condicionamientos normativos vinculantes para las comunidades autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles.

A este respecto, se observa un ejemplo claro de esta dualidad competencial en la STC 79/2024, de junio de 2024, en relación con el derecho a la vivienda. En virtud de esta sentencia, lo que "*la Ley [de vivienda] reconoce en sus propios términos es el alcance de la dimensión del derecho de la que se ocupa y nada puede objetarse al respecto, pues ello supone una lógica adecuación del contenido de la Ley a su finalidad, que es establecer la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho. Esto no supone, en contra de lo que sostiene el recurrente, que la regulación estatal esté agotando el contenido del derecho a la vivienda, pues se limita a regular las condiciones básicas de su ejercicio y a establecer el mínimo común que se deberá respetar a futuro. En ningún momento se excluye, impide o limita la regulación que, respetando esas condiciones básicas, puedan establecer –o hayan establecido ya– las comunidades autónomas para cumplir con el mandato que también a ellas dirige el art. 47 CE.*"

Además, en cuanto a la extensión de la regulación de un derecho que puede introducir el Estado *ex* artículo 149.1. 1ª CE ya precisa la STC 207/2013, de 5 de diciembre (FJ5), que ese *"*título competencial no solo se proyecta sobre las condiciones básicas *'que afectan a*

su contenido primario', a sus *'posiciones jurídicas fundamentales',* sino también sobre los *'criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas',* que sean *'absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho'* (SSTC184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y3/2013, de 17 de enero, FJ 8), tales como *el 'ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho',* las *'condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho'* o *'el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho'* (STC61/1997, de 20 de marzo, FJ 8), teniendo a tal fin el legislador estatal *'un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional'* (STC154/1988, de 21 de julio, FJ 3)".

La STC 178/2020, de 14 de diciembre, FJ 3, haciendo un resumen de pronunciamientos previos, recoge la necesidad de que todos los poderes públicos cumplan el mandato dirigido a ellos en el art. 39 CE y atiendan de un modo preferente la situación del menor de edad, observando y haciendo observar el estatuto del menor como norma de orden público, ya que su superior interés, inherente a algunas de las previsiones del artículo 39 CE es, considerado en abstracto, un bien constitucional suficientemente relevante para motivar la adopción de medidas legales que restrinjan derechos y principios constitucionales (STC 99/2019, de 18 de julio, FJ 7).

En este sentido, lo que pretende este real decreto es dotar de carácter normativo, vinculante y común a todo el territorio, a las condiciones y requisitos básicos que han de cumplir los sistemas de protección de la infancia tanto en lo relativo al acogimiento familiar como al residencial. Esta norma tiene carácter reglamentario dada la concreción de los requisitos que establece, no obstante, es la vinculación directa de estos con las condiciones básicas en las que los menores van a desarrollar su vida y ejercer sus derechos lo que hace que, por su carácter fundamental, estos aspectos estén directamente vinculados con la dignidad y el derecho a la protección y seguridad de las personas menores de edad (artículos 10, 17 y 39 de la Constitución Española). La regulación de las medidas de garantía de los sistemas de acogimiento garantiza la igualdad de las personas menores de edad en el ejercicio de sus derechos. Es el sustrato fundamental sobre el cual las personas menores de edad pueden ejercer el resto de los derechos de los que son titulares. Y es que de una interpretación conjunta de la Convención sobre Derechos del Niño y el artículo 10 de la Constitución Española, se deduce el deber de los Estados de crear un entorno que respete la dignidad humana y asegure el desarrollo holístico de todas las personas menores de edad pues como se ha dicho anteriormente, la plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holística del niño y promover su dignidad humana. La finalidad de los centros de acogimiento residencial no es otra que garantizar la cobertura de las necesidades básicas del menor (físicas, psíquicas, emocionales y sociales), favorecer su integración familiar y social, permitir su adecuado desarrollo y trabajar en la reparación del daño.

Las medidas reguladas responden a indicadores mínimos, en concordancia con la remisión que el artículo 39 CE hace a acuerdos internacionales, no impidiendo, en ningún caso, la adopción de medidas que vayan más allá de lo establecido en este real decreto por parte de las comunidades autónomas que mantienen, en este sentido, intactas sus competencias.

La doctrina constitucional ha caracterizado la intervención de la legislación estatal *ex* artículo 149.1. 1ª CE, destacando que "el artículo 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las comunidades autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas 'condiciones básicas' uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales" (SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9, 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7). A este respecto en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2002, de 27 de febrero se ha de partir de que las normas de "condiciones básicas" completan —en los términos del art. 28.1 LOTC— el canon de constitucionalidad competencial.

Además, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, (FFJJ 7 y 8) en relación con el término «condiciones básicas» se entiende que no es sinónimo de «legislación básica», «bases» o «normas básicas». El artículo 149.1. 1ª CE no atribuye al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Si bien […] las comunidades autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho, no lo es menos que la competencia ex artículo 149.1. 1ª CE *no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo*. Es decir, *el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, […].*

En este sentido las «condiciones básicas» hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales, facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos. Dentro de esas «condiciones básicas» cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho, los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (SSTC 5/1981, fundamento jurídico 26; 37/1981, fundamento jurídico 2.); los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (STC 154/1988, FJ 3); etc. En todo caso, las condiciones básicas han de ser las

imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad que se desprende del artículo 149.1. 1ª de la Constitución.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha delimitado el alcance del artículo 149.1. 1ª de la Constitución en tres sentidos:
En primer lugar, se trata de un *"título competencial autónomo"* (SSTC 207/2013, de 5 de diciembre; y 184/2012, de 17 de octubre) cuya proyección genérica *"sobre todos los derechos fundamentales"* (SSTC 188/2001, de 20 de septiembre; y 111/2012, de 24 de mayo) incluyendo también los configurados como principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución (STC 33/2014, de 27 de febrero).
En segundo lugar, busca garantizar el *"contenido esencial o primario"* del derecho de que se trate (SSTC 61/1997, de 20 de marzo; y 247/2007, de 12 de diciembre), es decir, *"sus posiciones jurídicas fundamentales".* En ellas han de incluirse también aquellos *"criterios que sean absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho"* (SSTC 184/2012, de 17 de octubre; y 3/2013, de 17 de enero). Para lo cual la STC 154/1988, de 21 de julio, reconoce al legislador estatal dos facultades:
"Un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional" […]
"junto a la normación, como aspecto esencial del art. 149.1. 1ª CE, las regulaciones estatales dictadas al amparo de este precepto también pueden contener, cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho fundamental o la igualdad de todos los españoles en su disfrute, una dimensión institucional".
Y, en tercer lugar, como límite a esa facultad reconocida al Estado, la regulación estatal no puede suponer *"una normación completa y acabada del derecho de que se trate"* con una referencia expresa a las competencias que pudieran tener atribuidas las comunidades autónomas (SSTC 184/2012, de 17 de octubre; y 3/2013, de 17 de enero).
En definitiva, la asunción autonómica de una determinada competencia *"no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurran con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico"* (STC 31/2010, de 28 de junio). Esta afirmación es coherente con la que previsión de que *"las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el artículo 149.1 CE, aunque se enuncien como "competencias exclusivas", no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional*" (STC 36/2021, de 16 de febrero).
En virtud de los arts. 148 y 149 de la Constitución las comunidades autónomas pueden asumir competencias exclusivas, no obstante, ha de señalarse que tal exclusividad competencial no conlleva a rehusar la competencia reservada al Estado en el art. 149.1. 1ª CE, tal como ha precisado en relación con las competencias exclusivas en urbanismo y ordenación del territorio, a modo de ejemplo, la STC 56/1986 (FJ3) y la STC 149/1991 (FJ1.B). Procede, pues, afirmar que las competencias exclusivas autonómicas han de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo

ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las comunidades autónomas sobre el sector material que corresponda.
A raíz de lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, pueden propiciar que se *afecte puntualmente* a dicha materia mediante el establecimiento de las *condiciones básicas que garanticen la igualdad* en el ejercicio de los derechos (STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 5 y 6).

Además, la STC 47/1991, de 28 de febrero, también considera que el Estado puede asumir la competencia de coordinación para integrar una diversidad de competencias y administraciones afectadas en un sistema o conjunto unitario y operativo, en que no hay contradicciones ni disfunciones. De acuerdo con esta jurisprudencia, el Estado podría asumir *"técnicas autorizativas"* (sic) pero también de coordinación, preventivas u homogeneizadoras.

De acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 109/2011, de 22 de junio, *«el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las comunidades y ciudades autónomas y de estas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial»* (FJ5).

Desde la STC 32/1983, se determinó ya el significado de la coordinación, precisando que la misma *"persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema"* (FJ 2). A continuación, la misma Sentencia incide en la competencia estatal de coordinación general, señalando al respecto *"las siguientes precisiones: …. c) la competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas... sino que esa coordinación general le corresponde hacerla al Estado"* (FJ 2). La coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente. Y en la STC 104/1988, de 8 de junio, se señala que *"no puede reducirse ni confundirse las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en nuestra Constitución (art. 149.1, 13, 15, 16, etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, con las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, dado que aquél no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal. Resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones Autonómicas entre sí y con el Estado"* (FJ 2). Asimismo, ha de tenerse en cuenta la amplia doctrina sentada por el TC (SSTC 32/1983, 42/1983, 90/1985, 13/1988, 171/1996, etc.), conforme a la cual el principio de coordinación permite, en esencia, articular las

competencias del Estado y de las comunidades autónomas, con la finalidad de evitar contradicciones o reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema. En particular, se ha dicho que la *"coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema (STC 32/1983, en relación con las competencias en materia de sanidad). Al amparo de este título competencial resulta legítimo que el Estado establezca medidas de coordinación específicas*".

La coordinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema. Es así una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente, facultad consistente en el establecimiento de sistemas y procedimientos que propicien la integración de las partes del conjunto, para lo cual se ejerce un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado. (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ5).

Respecto del principio de cooperación, la Sentencia del Tribunal Constitucional 217/2016, de 15 de diciembre, sostiene que tal principio «*entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías. Depende en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7). Sobre dicho principio hemos destacado tanto su carácter necesario en un Estado descentralizado como el nuestro, como su relación con la idea de la voluntariedad, frente a la vinculación de la coordinación con la de la imposición u obligatoriedad. (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 5, por todas)*».

En este sentido, el Tribunal Constitucional pone de manifiesto que la instrumentación y puesta en práctica del principio de cooperación no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar, a través de cualesquiera técnicas que revistan ese carácter voluntario sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias, pues este Tribunal ha venido también reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos.

Cabe destacar que existen ciertas técnicas que, en aras de asegurar el principio de eficacia de la acción pública consagrado en el artículo 103.1 CE, operan como criterios atributivos

de competencias siempre que se den los requisitos exigidos para ello por el bloque de la constitucionalidad y, singularmente el principio de supraterritorialidad que, en este sentido, operará siempre que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional al respecto (entre otras, SSTC *329/1993*, FJ. 4, 243/1993, FJ. 6; 102/1995, FJ. 8, 190/2000, FJ. 10, 223/2000, FJ. 11 y 306/2002), quede justificado que la actividad que constituye su objeto no es susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación por requerir una grado de homogeneidad que sólo pueda asegurarse mediante su atribución a un único titular, que forzosamente ha de ser el Estado, o, en fin, cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos de diversas comunidades autónomas.

También debe mencionarse la facultad estatal de coordinación, que no solo se da en un sentido propio cuando el título competencial al amparo del cual actúa el Estado menciona expresamente la "coordinación" como una competencia estatal adicional (SSTC 32/1983, 42/1983 o 76/1983, entre otras), o como como función general que corresponde al Estado cuando sus competencias normativas son plenas en una determinada materia y corresponden a las comunidades autónomas competencias ejecutivas –STC 104/1988, de 8 de junio –, sino también, por lo que aquí interesa, como principio general de actuación, que responde a la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado y que, a diferencia de los supuestos anteriores, no habilita a la incidencia estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas, sino que implica la necesidad de crear instrumentos para que las Administraciones Públicas puedan actuar coordinadamente en una determinada materia.

Respecto de la competencia estatal en materia de legislación civil, con carácter general el Tribunal Constitucional mantiene que *esta competencia abarca por entero la legislación civil, sin más posible excepción que la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de sus derechos civiles especiales o forales, allí donde existan, y siempre que no se trate de las materias reservadas "en todo caso" al Estado por el propio art. 149.1.8 CE (SSTC 81/2020, de 15 de julio, FJ10; 71/1982, de 30 de noviembre, FFJJ 17 a 19; 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1; 156/1993, de 6 de mayo, FJ 1, y 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6)*.

La competencia de "legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan" del artículo 149.1.8ª CE fundamenta la regulación de las instituciones de tutela pública de las personas menores de edad.

El desamparo, figura sobre la que pivota el acogimiento, es un estado civil de la persona menor de edad. Según la legislación civil, el desamparo se produce por el incumplimiento o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes civiles (artículo

172 del Código Civil), lo que faculta a la Administración para intervenir en la esfera privada de la familia. Al basarse en este título, el Estado garantiza que el estatuto jurídico del menor protegido sea uniforme en todo el país, asegurando que la modificación de la patria potestad o la constitución de una guarda no dependan de criterios administrativos territoriales divergentes, sino de un marco civil común que protege la seguridad jurídica del niño y su familia.

La normativa civil y en materia de protección de menores señala que el interés superior del menor no es solo un concepto abstracto, sino un derecho sustantivo y una norma de procedimiento que debe integrarse en todas las decisiones que afecten a su vida. La regulación al amparo del artículo 149.1.8ª CE actúa como un mecanismo de armonía frente a la autonomía organizativa de las comunidades autónomas, reconocida, entre otras, en la STC 227/1988, FJ 24. Si bien las regiones tienen competencias exclusivas en asistencia social, la jurisprudencia constitucional aclara que esto no enerva las competencias estatales cuando se trata de regular las condiciones básicas de igualdad o el régimen de las instituciones civiles (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104). El real decreto, por tanto, se fundamenta este título competencial para definir el contenido de la guarda y la tutela administrativa, especificando deberes de los acogedores y derechos de los acogidos que forman parte del estatuto civil de la persona menor de edad. En consecuencia, el artículo 149.1.8ª CE proporciona la cobertura necesaria para que el sistema de protección no sea visto solo como un servicio público de bienestar, sino como el ejercicio reglado de una función tuitiva que el Derecho Civil encomienda al Estado para salvaguardar la dignidad y el desarrollo integral de la infancia.

Como señaló el dictamen del Consejo de Estado n.º 1093/2014 sobre el Anteproyecto de ley de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia *"no puede dejar de destacarse que la regulación de la actuación de las entidades públicas de protección de menores presenta un marcado carácter civil, pero no deja de estar integrada por disposiciones que disciplinan la actividad de organizaciones administrativas. De hecho, esa realidad se convierte en el Anteproyecto, por ejemplo, en materia de constitución del acogimiento, en un principio que informa la regulación en proyecto -la administrativización del acogimiento, como indica la memoria-. Este dato, más allá de construcciones teóricas sobre la llamada "Administración pública del Derecho privado", es importante por cuanto revela que bajo el nomen de "legislación civil" que emplea el artículo 149.1.8 de la Constitución se incluyen, se han de incluir, disposiciones que se circunscriben a la regulación de las relaciones personales, familiares o patrimoniales, en el sentido estricto de "relaciones entre personas", junto a otras que canalizan la intervención o tutela pública de ciertas situaciones personales que demandan esa actuación pública en defensa y protección de determinados derechos y bienes."*

Finalmente, en relación con la competencia exclusiva del Estado en materia de regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, cabe destacar que [*e]l*

legislador básico puede establecer, en particular, la serie de "elementos comunes o uniformes" que requiera la satisfacción de "los intereses generales a los que sirve el Estado" (STC 103/2013, FJ 5 e)). Tales bases incluyen solo "los aspectos que sean necesarios, sin que quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos" (SSTC 103/2013, FJ 5 e); 41/2016, FJ 3).

Asimismo, se prevén determinados preceptos de carácter básico en aras de garantizar, tal y como sostiene el Tribunal Constitucional, *un mínimo común denominador que garantice la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases* (SSTC 1/1982; 25/1983; 32/1983; 48/1988), que no es otro que asegurar un marco común y condiciones básicas de igualdad y coherencia en la organización administrativa.

4. Normas que quedan derogadas.

El proyecto no deroga ninguna norma del ordenamiento jurídico.

5. Justificación de la entrada en vigor de la norma y vigencia de la misma.

El presente Real Decreto entra en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.1 del Código Civil.

III) Descripción de la tramitación.

Durante la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de real decreto se han sustanciado los siguientes trámites y se han recabado los informes que seguidamente se detallan:

- Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Juventud e Infancia, en virtud del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado, emitido el XXX.
- Informe de la unidad de igualdad del Ministerio de Juventud e Infancia, según lo previsto en el artículo 3.2.f del Real Decreto 259/2019, de 12 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de la Administración General del Estado, emitido el XXX.
- Informe de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia, según lo previsto en el artículo 3.2.e) de la Orden JUI/844/2024, de 31 de julio, por la que se crea la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia y se regula su composición y funciones, emitido el XXX.
- Informe del Delegado de Protección de Datos del Ministerio de Juventud e Infancia, emitido el XXX.

- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, según lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Audiencia e información públicas, con la publicación del proyecto de real decreto y su MAIN en la web del Ministerio de Juventud e Infancia entre el XXX.
- Sometido a información a la Comisión Sectorial de Infancia y Adolescencia del día 7.10.2025 y a la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, de acuerdo con el artículo 3.1.d) del Reglamento de Organización y Funcionamiento Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, el XXX.
- Informado por el Observatorio de la Infancia, en aplicación de lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 12 de marzo de 1999, por el que se crea el Observatorio de la Infancia.
- Informado en el Consejo Interterritorial de Juventud, según lo establecido en el artículo 20 del Real Decreto 608/2025, de 8 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud.
- Informe del Ministerio de Interior, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el XXX.
- Informe del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el XXX.
- Informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el XXX.
- Informe del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el XXX
- Informe del Ministerio de Sanidad, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el XXX.
- Informe del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el XXX.
- Informe del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, emitido el XXX.
- Informe del Ministerio de Igualdad, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el XXX.
- Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el XXX.
- Informe del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de noviembre, emitido el XXX.
- Informe del Ministerio de Hacienda, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el XXX.
- Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el XXX.

- Informe de la Agencia Española de Protección de Datos, según lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, emitido el XXX.
- Informe del Consejo Fiscal, de acuerdo con el artículo 3.o del Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal, emitido el XXX.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Juventud e Infancia, de conformidad con el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el XXX.
- Aprobación previa del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, según lo previsto en el artículo 26.5, párrafo 5º, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Solicitada el XXX
- Dictamen del Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, emitido el XXXX.

IV) Análisis de impactos.

1º Impacto económico.

De acuerdo con el artículo 25.3d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 2.1.d) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la memoria de impacto normativo debe contener una valoración del impacto económico y presupuestario del proyecto normativo.

El proyecto de Real Decreto sobre los sistemas de acogimiento tiene como objetivo reforzar la protección y seguridad de las personas menores de edad en situación de desamparo, fomentando la desinstitucionalización mediante el acogimiento familiar y estableciendo medidas de garantía en relación con los sistemas de protección.

La normativa no establece tarifas ni precios, así como tampoco se señala ninguna actualización de los importes mediante la referencia a un índice de precios. Por otro lado, no se señalan restricciones sobre el uso de materiales, equipos, materias primas u otras formas de contratación de las personas trabajadoras.

La norma no impone costes directos más allá de obligaciones ya existentes en otros países de nuestro entorno, pues sus exigencias se enmarcan en estándares internacionales asumidos por la mayoría países firmantes de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual obliga a crear un entorno que respete la dignidad humana y asegure el desarrollo de todas las personas menores de edad.

Es importante destacar que en ningún momento se ordenan o se limitan actividades económicas lucrativas, ni tampoco afecta al acceso o ejercicio de operadores económicos en el sector. Por el contrario, las medidas que introduce se circunscriben al ámbito de la mejora de un servicio público, como es la protección de menores, imponiendo garantías de

derechos homogéneas a todos los agentes implicados atendiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad. Las medidas que se incluyen se consideran necesarias en tanto que implica una mejora en la asistencia de las personas menores de edad en situación de desamparo o guarda provisional de forma homogénea, garantizando el principio de igualdad, en el conjunto del territorio.

En resumen, se trata de medidas alineadas con el interés superior del menor y con los compromisos internacionales asumidos por España en la materia, por lo que no suponen un desajuste competitivo respecto de otros países ni discriminación entre operadores. En suma, la norma carece de efectos económicos directos adversos en términos de mercado, si bien materializa medidas de garantía que deberán ser atendidas con recursos públicos, así como de las entidades colaboradoras.

Teniendo en cuenta el Boletín número 26 publicado por el Ministerio de Juventud e Infancia, de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia y la adolescencia, el impacto económico puede ser relevante, especialmente en cuestiones de beneficios asociados a la protección de la infancia y la adolescencia, destacando:

- Generación de entornos seguros y educativos, que reducen conflictos y fomentan modelos de convivencia responsables, con beneficios futuros para el tejido social y económico.
- Intervenciones socioeducativas y terapéuticas que mejoran la salud mental y el bienestar emocional, facilitando la reintegración temprana en contextos normalizados.
- Recursos interdisciplinares y actividades especializadas (terapia individual y grupal, talleres laborales, habilidades para la vida independiente, preparación para la vida adulta), que favorecen la formación de personas adultas con mayor potencial de ingresos y productividad.
- Promoción del desarrollo integral, a nivel intelectual, afectivo, social y de salud, mediante ambientes terapéuticos y actividades innovadoras que generan nuevas oportunidades de crecimiento social y económico.
- Atención integral que respeta la identidad cultural y étnica, cubriendo necesidades educativas, sociales y emocionales, lo que contribuye a mejorar las oportunidades vitales futuras.
- Entornos de convivencia positivos, que fortalecen las habilidades de comunicación y relación social, con efectos beneficiosos en la integración y el desempeño económico futuro.
- Apoyo en la transición a la vida adulta, mediante el desarrollo de habilidades generales y específicas que facilitan el acceso posterior a recursos sociales y económicos.
- Establecimiento de redes comunitarias de apoyo a largo plazo, esenciales para la integración social y para un impacto económico positivo y sostenido.

- Reducción de la pobreza infantil, gracias a la promoción de la igualdad de oportunidades desde la infancia.
- Incremento futuro de la demanda agregada, derivado de mayores niveles de renta entre quienes han sido atendidos adecuadamente por el sistema de protección.

El proyecto normativo al regular garantías para el ejercicio de los derechos de las personas menores de edad en los sistemas de acogimiento tendrá una incidencia en las administraciones públicas, no obstante, en la medida en que favorecerá el desarrollo de la normativa por parte de las comunidades autónomas podrá tener un impacto indirecto en las entidades principalmente del tercer sector. Este impacto indirecto podrá generar costes adicionales relativos a la mejora de la calidad de la prestación y beneficios en relación con el fomento del empleo, que en el sector, se caracteriza por la presencia significativa de profesionales en ámbitos de la educación, trabajo social, psicología, pedagogía y personal sanitario.

2º Impacto presupuestario

En relación con la financiación del gasto, el coste derivado de la aplicación del proyecto se financiará dentro de las disponibilidades presupuestarias, de conformidad con la cláusula segunda del Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba la nueva Estrategia estatal *«Hacia un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: un proceso de desinstitucionalización»,* sin que la presente norma comporte, por sí misma, la creación de nuevas dotaciones presupuestarias específicas en los Presupuestos Generales del Estado. La presente normativa puede suponer la asunción de obligaciones de gasto no previstas actualmente en toda su magnitud en cuanto al sistema de financiación, siendo, de acuerdo con el principio de lealtad, objeto de la correspondiente valoración quinquenal en cuanto a su impacto por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del sistema de financiación autonómica.

Por otro lado, el artículo 11 del real decreto establece la necesidad de diseñar campañas sobre el acogimiento familiar para su difusión y conocimiento por parte de la sociedad española que tendrá un impacto presupuestario. Aunque parte de las acciones de sensibilización previstas puedan integrarse en los planes de comunicación actuales, redirigiendo recursos ya disponibles, algunas de estas campañas podrían acompañarse de un coste presupuestario adicional para la Administración General del Estado o las comunidades autónomas, siendo necesario una reorganización de campañas ya existentes en materia de protección de la infancia y familias acogedoras.

Con carácter general, cabe señalar que la normativa vigente ya establece la preferencia de del acogimiento familiar frente al residencial para las personas menores de edad que se encuentren en situación de desamparo o requieran guarda provisional. Por su parte, la

finalidad de la Estrategia de Desinstitucionalización reside, principalmente, en el fomento de un nuevo diseño de acogimiento que permita asemejar el sistema a un hogar y un ambiente más familiar, creando centros que se encuentren integrados en la comunidad, con todos los servicios necesarios próximos y espacios cercanos de ocio, esparcimiento e interacción. Este sistema facilitaría la integración de las personas menores de edad en régimen de acogimiento en la comunidad, y ofrecería una mejor igualdad de oportunidades de acceso a servicios y recursos respecto de las personas menores de edad que no se encuentran en situación de cuidados alternativos. El real decreto prevé medidas de fomento de esta estructura más familiar, procurando que los centros de acogimiento residencial se organicen en unidades de convivencia reducida, así como que alberguen como máximo quince plazas, treinta en el caso de centros de primera acogida.

En cuanto al coste unitario de dichas plazas, el análisis de las contrataciones públicas realizadas por diversas comunidades autónomas en los últimos años muestra una amplia horquilla de gasto por plaza y persona menor de edad atendida, oscilando entre los 84 euros de Galicia hasta los 238 euros de las Islas Baleares. Asimismo, el coste por plaza en los centros de acogimiento residencial varía en función de la tipología del centro, el tipo de atención requerida y el perfil de los menores atendidos. De acuerdo con el Boletín 26 antes mencionado, en 2023 había un total de 1.215 centros de protección, de los cuales 219 eran de titularidad pública y 996 eran privadas. Atendiendo a esta realidad heterogénea el importe necesario para la adecuación de los centros de acogimiento residencial a la Estrategia de Desinstitucionalización sería asumido por los presupuestos de las comunidades autónomas, en tanto que administraciones competentes en la protección de menores y gestión de los centros de acogida.

Si bien este real decreto no establece obligaciones directas para las entidades locales, cabe mencionar que la potenciación del acogimiento familiar y la aplicación de las medidas de garantía de los sistemas de protección podrá implicar una colaboración de los servicios sociales municipales en tareas como la captación de familias acogedoras, el seguimiento de casos en el entorno local o la participación en programas de apoyo tras el acogimiento.

En último término cabe destacar la Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño que señala que la falta de recursos económicos no justifica el incumplimiento de las obligaciones fundamentales de protección de menores al afirmar que “las obligaciones fundamentales mínimas e inmediatas impuestas por los derechos de los niños no se verán comprometidas por ningún tipo de medida regresiva, ni siquiera en tiempos de crisis económica”.

3º Detección y medición de las cargas administrativas.

Según el artículo 26.3.e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 2.1.e) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la MAIN deberá contener un apartado que cuantifique el coste de cumplimiento de las cargas administrativas del proyecto.

Para el análisis de las cargas administrativas asociadas al anteproyecto se ha tenido en cuenta el anexo V de la Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis del impacto normativo.

Así, se considera carga administrativa aquella actividad de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. Dentro de esta definición se encuentran las actuaciones de solicitud y renovación de autorizaciones, licencias y permisos, la comunicación de datos y presentación de documentos, la conservación de documentos, la inscripción, baja o modificación en un registro, la llevanza de libros o la acreditación de avales entre otros aspectos.

Esta norma no establece obligaciones a la ciudadanía de realizar ningún trámite o actividad de naturaleza administrativa. Las obligaciones fundamentales se circunscriben al ámbito interno de las Administraciones Públicas. El cumplimiento de las medidas de garantía supondrá una inversión presupuestaria adicional para garantizar la protección de los derechos de las personas menores de edad, así como el interés superior del menor.

4º Impacto por razón de género.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, el artículo 26.3 f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la elaboración de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias, deben ser acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en el mismo.

Se estima que el impacto por razón de género es positivo. En primer lugar, constituye un principio esencial en relación con el sistema de acogimiento el respeto de los derechos de las personas menores de edad y la no discriminación por cualquier condición o característica de la persona, incluyendo por razón de género, identidad de género o sexual.

Las disposiciones del real decreto velan por el cumplimiento de lo establecido en los artículos 19, 20 y 34 de la Convención sobre Derechos del Niño. Concretamente en relación con la adopción de medidas apropiadas para *proteger a la persona menor de edad contra toda forma de explotación, incluido el abuso sexual*, mientras se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo; la especial protección que ha de garantizar el Estado a las personas menores de

edad que se encuentran privadas de su entorno familiar; y, específicamente, la protección contra cualquier forma de explotación y abusos sexuales.

Asimismo, las medidas que se establecen están alineadas con 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, modificada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, al establecer acciones dirigidas a promover y fomentar la igualdad de género.

De acuerdo con la guía común de actuación para la detección, notificación y derivación de casos de explotación sexual contra la infancia en centros residenciales, con especial atención a niñas y adolescentes, en muchos casos el desamparo viene motivado por situaciones de violencia en el entorno de la persona menor de edad o de la que ella misma haya sido víctima; en otros, puede venir derivado de, o asociado a, otra situación de vulnerabilidad, que puede hacer a la persona más proclive a sufrir cualquier tipo de violencia y, en particular, a caer en las redes de la explotación sexual. Concretamente, se encuentra establecido que las niñas y niños no acompañados o separados pueden correr un mayor riesgo de abuso y explotación. Un funcionamiento del centro caracterizado por la conflictividad y la tensión puede crear un ambiente hostil del que las y los jóvenes pueden tratar de escapar o involucrarse en conductas de riesgo. En este contexto, el equipo educativo y las compañeras y compañeros con los que comparta su vida en el centro residencial pasan a ser fundamentales en su desarrollo.

Entre los factores que se han de tener en cuenta en relación con la explotación sexual de la infancia y la adolescencia, cabe destacar la edad y el género, respecto de la edad, concretamente, la etapa vital de la adolescencia y sus características particulares. Las y los adolescentes son más vulnerables que las personas adultas a la explotación sexual y más susceptibles al engaño y la manipulación. En cuanto al género, se ha constatado que la explotación sexual y la violencia sexual, en sus diferentes formas y contextos, son perpetradas, de forma mayoritaria, por hombres. A su vez, la violencia sexual presenta una mayor prevalencia en niñas y adolescentes, como indican los estudios llevados a cabo mediante encuestas a personas menores de edad en España, y que siguen la línea de lo obtenido en estudios internacionales.

Por lo anterior, a través de este real decreto se pone a disposición de las personas menores de edad en régimen de acogimiento sistemas de comunicación, quejas y reclamaciones ante cualquier tipo de situación o irregularidad, además de prever la remisión de denuncias al Ministerio Fiscal y Defensor del pueblo.

Del mismo modo es importante tratar aquellas temáticas colindantes, como las conductas de riesgo, las experiencias previas de violencia sexual o la educación afectivo-sexual. La educación afectivo-sexual, así como la implementación de programas educativos sobre el

consumo de sustancias tóxicas y sus efectos, tiene una enorme relevancia como factor de protección ante situaciones de violencia, pero también embarazos precoces y transmisión de enfermedades, entre otros.
De acuerdo con esta previsión el real decreto establece medidas de asistencia y formación sobre prácticas sexuales, enfermedades de transmisión sexual, consumo de sustancias y educación afectivo-sexual, con el fin de prevenir casos de violencia de género, violencia y explotación sexual.

5º Impacto en la infancia y adolescencia.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 quinquies a 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 Código Enjuiciamiento Civil, y en el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, este instrumento deberá contener, entre otros, el impacto en la infancia y en la adolescencia.

El impacto en la infancia y la adolescencia es positivo.
El principal objetivo del real decreto es garantizar la seguridad y protección de las personas menores de edad que se encuentran en situación de desamparo o en riesgo de encontrarse en esta situación.
A lo largo de todo el articulado se observa el interés superior del menor como una consideración primordial, tal y como se desprende de la Convención sobre Derechos del Niño, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y consolidada jurisprudencia, como la sentencia del Tribunal Constitucional 64/2019, de 9 de mayo, que conviene que las medidas relativas a las personas menores de edad deberán inspirarse necesariamente en su interés superior, proclamando que *[t]oda interpretación de las normas que procuran el equilibrio entre derechos, cuando se trata de menores de edad, debe basarse en asegurar el interés superior del menor* (FJ 4). En este mismo sentido, las SSTC 64/2019, de 9 de mayo, (FJ 4); 178/2020, de 14 de diciembre, (FJ 3); 81/2021, de 19 de abril, (FJ 2) y 113/2021, de 31 de mayo, (FJ 2), subrayan que *[e]l interés superior del menor es la consideración primordial a la que deben atender todas las medidas concernientes a los menores que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos*. Y las SSTC 64/2019, de 9 de mayo, (FJ 4), y 113/2021, de 31 de mayo, (FJ 2), estiman que con referencia a la Convención sobre los Derechos del Niño *[e]s uno de sus valores fundamentales, y responde al objetivo de garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la convención*. Por otro lado, de acuerdo con jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo es tal la importancia que adquiere el interés superior del menor, en todos los procedimientos de adopción de medidas que conciernen a las personas menores de edad, que opera como verdadero principio de orden público con todas las connotaciones que conlleva (SSTS 258/2011, de 25 de abril; 823/2012, de 31 de enero de 2013; 569/2016, de

28 de septiembre y 251/2018, de 25 de abril, así como SSTC 178/2020, de 14 de diciembre FJ 3 o 81/2021, de 19 de abril, FJ 2, STS 5252/2024, de 23 de octubre, FJ 3).

En las observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España el Comité de Derechos del Niño pone de manifiesto que, teniendo presente las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños y las recomendaciones anteriores del Comité, se ha de proceder a acelerar el proceso de desinstitucionalización a fin de asegurar que la atención en centros de acogida se utilice como último recurso, y velar por que todos los centros de acogida restantes cumplan por lo menos unas normas de calidad mínimas. Para ello, y de acuerdo con las directrices y observaciones generales de Naciones Unidas, así como con las recomendaciones del Consejo de Europa, a través de este real decreto se establecen medidas encaminadas a fomentar la desinstitucionalización mediante el apoyo necesario a las familias, tanto en relación con la parentalidad positiva, el fomento del buen trato y cuidados afectivos, y la prevención del abandono y actuaciones negligentes, como a través de facilitar y promover el acceso a los recursos necesarios. Asimismo, en caso de que, atendiendo a circunstancias particulares y de acuerdo con la legislación vigente, sea necesario que la persona menor de edad ingrese en el sistema de acogimiento se prima en todo caso el acogimiento familiar, y en su defecto, se procederá al acogimiento residencial. En todos los procedimientos y actuaciones se garantiza que la opinión de la persona menor de edad será tenida en cuenta y esta será debidamente escuchada, pues así se reconoce en la Convención de Derechos del Niño y la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

Los derechos de las niñas, niños y adolescentes en acogimiento residencial son exactamente los mismos que corresponden a cualquier niña, niño o adolescente por el hecho de serlo. Un entorno de seguridad y protección es una condición necesaria para el correcto desarrollo de la infancia y la adolescencia, especialmente cuando nos referimos a personas menores de edad en situación de desamparo, que como colectivo especialmente vulnerable pueden haber experimentado circunstancias de violencia e indefensión en etapas tempranas de su desarrollo. Por ello, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio y en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, el presente real decreto establece que los centros de acogimiento deben ser espacios de buen trato; libres de cualquier forma de violencia, abuso o explotación y con figuras de cuidado que se rijan por el interés superior del menor, el respeto a sus derechos y la afectividad consciente.

Por otra parte, una de las cuestiones más relevantes del real decreto se refiere a proporcionar a las personas menores de edad en acogimiento una base de seguridad y confianza que garantice su desarrollo integral en un entorno positivo y respetuoso. Esto es especialmente significativo en el caso del acogimiento residencial, por ello se regula la necesidad de que exista una persona profesional del centro como referente principal, con

el fin de ofrecer una atención y cuidado pleno, así como la creación de un vínculo de seguridad entre las personas menores de edad y sus cuidadores.

Esta previsión se deriva principalmente de las dos necesidades básicas para las personas menores de edad, como son el apego y la capacidad de resiliencia. Los últimos datos revelan problemas de salud tanto física como mental, que se ven agravadas en el caso de niños y niñas menores de nueve años como consecuencia de la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran.

La teoría del apego subraya especialmente la adquisición por parte de niñas y niños de la confianza en el hecho de que sus necesidades van a ser satisfechas cuando lo precisen, lo cual genera un sentimiento de seguridad y bienestar. La figura de apego se utiliza entonces como una base segura para que niñas y niños se lancen a explorar, disfrutar y aprender del ambiente que le rodea, pues si surge alguna dificultad o amenaza disponen de una figura protectora. De este modo, el desarrollo de un apego seguro con la persona cuidadora estimula conductas de exploración que son fundamentales para que niñas y niños adquieran aprendizajes y potencien su desarrollo. Una de las principales líneas de trabajo educativo en el régimen de acogimiento residencial se basa en la conducta, no obstante, se ha advertido que, si bien es importante observar el comportamiento, resulta igualmente esencial analizar y trabajar los aspectos emocionales que están detrás de dichas conductas.

En estudios que se han realizado sobre apoyo social en niños, niñas y adolescentes acogidos en centros de protección se ha podido observar que los educadores y educadoras sociales pasan a ser la figura más importante de apoyo instrumental en sus redes, es decir, la persona a la que pueden acudir para recibir ayuda con sus problemas. Para ello, la disponibilidad del personal técnico es fundamental para ayudar a niños, niñas y adolescentes a generar un sentimiento de confianza, de saber que existe una persona adulta que va a responder a su demanda de ayuda.

Por otro lado, el concepto de resiliencia, entendido como el acceso a recursos de protección y apoyo en la vida que ayudan a amortiguar los efectos de las circunstancias y ambientes adversos, también ha de estar presente en el trabajo del personal técnico, ya que para que las personas menores de edad en acogimiento puedan reanudar un proceso de desarrollo positivo han de contar con recursos de protección y apoyo. Entre las funciones más relevantes cabría destacar, la creación de una vinculación significativa con las personas menores de edad a su cargo; crear en el propio centro, a través de la vida cotidiana, experiencias de estimulación o aprendizaje que permitan compensar y superar las privaciones sufridas en el entorno familiar; utilizar los recursos comunitarios para integrar a niñas, niños y adolescentes en escenarios de aprendizaje de relación social que les permitan ampliar su red de apoyo y su capacidad de exploración.

Por lo anterior, constituye un objetivo primordial crear un ambiente de desarrollo emocional saludable en los centros de acogimiento residencial con el fin de que niñas, niños y adolescentes entiendan que su educación, bienestar y protección están garantizados. Esta percepción permite desarrollar un sentimiento de confianza en su entorno y en las personas profesionales a cargo de su cuidado, creando una base segura desde la que explorar nuevos entornos y nuevas relaciones. Este es uno de los fines que persigue el real decreto y para lo que se establecen medidas relacionadas con la atención a las personas menores de edad, basadas en el interés superior del menor y en aras de garantizar una protección y desarrollo integral de estas.

Tal y como se pone de manifiesto en el preámbulo de este proyecto normativo, una cuestión relevante es la llegada estructural de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados y la atención y asistencia que ha de prestarse en estos casos garantizando la protección y el respeto de sus derechos.

Las personas menores de edad migrantes no acompañadas se enfrentan a diversos obstáculos, bien en tránsito, debido a distintas situaciones de violencia que pueden suceder, o bien una vez han llegado a destino ya sea por cuestiones administrativas, culturales, educativas, de adaptación e integración, etc. Por otro lado, los delitos de odio contra este colectivo han aumentado en los últimos años, tal y como se desprende de los datos recogidos en el informe de Accem, *Cartografías del racismo: Estudio sobre el racismo cotidiano hacia los niños, adolescentes y jóvenes que han migrado solos*, de 2024, los delitos de xenofobia y racismo entre la infancia y la adolescencia asciende a un 35,6% de los casos totales de delitos de odio (ONDOD 2023), no obstante el porcentaje de denuncias por parte de personas menores de edad que se has registrado representa solo el 12,5% del total de denuncias por este motivo. En este Real Decreto se contemplan, por un lado, sistemas accesibles de comunicación, queja, reclamaciones o denuncias que han de ponerse a disposición de las personas menores de edad que se encuentren en régimen de acogimiento, y por otro lado, también se incorporan medidas de asistencia y atención especializada en caso de violencia o discriminación. De esta manera se prevé ofrecer una atención integral.

Otra cuestión que también está presente en el proyecto de Real Decreto es el respeto y la no discriminación por orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales. Si bien se refiere únicamente a la comunidad de Cantabria, resulta relevante los datos y resultados que se extraen de las entrevistas y encuestas llevadas a cabo en el *Informe FIRMUS: niños, niñas y adolescentes LGTBIQ+ en los centros de acogimiento residencial del sistema de protección a la infancia de Cantabria*, de 2023. De acuerdo con este informe cabe destacar que muchas niñas, niños o adolescentes no revelan su identidad LGTBIQ+ hasta no tener absoluta certeza de que el centro de acogimiento residencial es un espacio seguro. En estos casos se considera que el personal tiene un papel fundamental para aportar la confianza y seguridad necesaria. Tal y como se desprende del mencionado

informe, a pesar de los avances conseguidos en el reconocimiento de los derechos de las personas LGTBIQ+ y el desarrollo de políticas públicas para su protección, las personas menores de edad con orientaciones e identidades sexuales y expresiones de género diversas siguen sufriendo prejuicios, discriminación y violencia en distintos espacios. Para evitar este tipo de situaciones es esencial que los centros de acogimiento residencial sean entornos tolerantes, donde se ofrezca una atención integral y respetuosa en todos los ámbitos y áreas de la experiencia personal y social de las niñas, niños y adolescentes. Consecuentemente, la capacidad de intervención de las personas profesionales del centro constituye un factor primordial.
En el presente proyecto normativo se atiende a estas circunstancias de forma transversal a lo largo de todo el articulado, por una parte, velando por el respeto y protección de los derechos de las personas menores de edad en régimen de acogimiento, y, por otra parte, incorporando medidas específicas sobre cuidados, relativas a garantizar el respeto a la diversidad.

6º Impacto en la familia.

Según lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, debe valorarse el impacto que la norma podría tener respecto a la protección de la familia, el cual es positivo.

El artículo 172 ter del Código Civil establece una preferencia del acogimiento familiar frente al residencial para la guarda por parte de las Entidades Públicas de las personas menores de edad que se encuentren en situación de desamparo o requieran de una guarda provisional como medida de protección y atención temprana. En ese sentido, la legislación estatal establece como principio de actuación de los poderes públicos la prevención de la separación de niñas y niños de sus familias. El artículo 12 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, encomienda a los poderes públicos la protección de las personas menores de edad en situación de desamparo mediante la adopción de medidas de prevención, detección y reparación con los recursos y servicios adecuados al efecto; así como el acompañamiento, asesoramiento y accesibilidad a servicios de prevención a las familias.

De acuerdo con las directrices y observaciones generales de Naciones Unidas, así como con las recomendaciones del Consejo de Europa, a través de este real decreto se establecen medidas encaminadas a fomentar la desinstitucionalización mediante el apoyo necesario a las familias, tanto en relación con la parentalidad positiva, el fomento del buen trato y cuidados afectivos, y la prevención del abandono y actuaciones negligentes, como a través de facilitar y promover el acceso a los recursos necesarios.

Existen, además, recomendaciones de diferentes organismos internacionales, como las del Grupo de Expertos Europeo sobre la Transición del cuidado institucional al comunitario, que

señalan que el mejor lugar para que un niño o niña viva y crezca es un entorno familiar, que se adapte a sus necesidades individuales y específicas e instan a hacer los esfuerzos necesarios para que niños, niñas y adolescentes que actualmente residen en centros de acogimiento accedan al acogimiento familiar.

De acuerdo con la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, este real decreto regula las actuaciones pertinentes encaminadas a la reunificación familiar, a fin de garantizar que su núcleo familiar constituya un entorno seguro y estable, velando, en todo caso, por el interés superior del menor.

Entre los fines de este real decreto destaca el fomento de la desinstitucionalización y el acogimiento familiar, ayudando a las familias, promoviendo programas de apoyo y recursos necesarios para estas, así como procurando la asistencia necesaria a lo largo de las distintas etapas de desarrollo de las personas menores de edad.
Por una parte, respecto a la desinstitucionalización, esta norma recoge una serie de medidas de prevención y apoyo a las familias, centradas en planes de capacitación familiar, parentalidad positiva y recursos de apoyo. En todo caso, el interés superior del menor se convierte en un elemento primordial en la determinación de las medidas.

Por otra parte, en cuanto al acogimiento familiar, el real decreto prioriza los sistemas de acogimiento familiar como cuidados alternativos frente al acogimiento residencial, de acuerdo con las directrices de Naciones Unidas y las Recomendaciones del Consejo de Europa y en virtud de lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero. Asimismo, se prevé una serie de medidas que garantizan la observancia de los derechos de las personas menores de edad y sus intereses; la previsión de recursos destinados al acogimiento familiar y la asistencia a las familias acogedoras.

En línea con lo anterior, por parte de las administraciones públicas, se prevé apoyo y acompañamiento a las familias atendiendo a la diversidad actual que comprende familias monoparentales, constituidas en su mayoría por mujeres con hijas o hijos a cargo, y familias de diverso origen cultural o socioeconómico. Del mismo modo, se promoverán programas de apoyo a la crianza y campañas de información destinadas a las familias, basados en la atención y prevención del abandono, la violencia, el ciberacoso, el abuso de sustancias psicoactivas, la explotación sexual, las conductas negligentes y delictivas o los problemas de salud mental infanto-juvenil.

El acogimiento familiar se apoya en un estilo de crianza terapéutico o positivo, a través del cual los progenitores o quienes ejerzan funciones de tutela, guarda o acogimiento, desde un enfoque de empatía con la persona menor de edad, basen su educación en el respeto mutuo y en una comunicación efectiva y bidireccional, para la construcción de una base relacional segura con la niña, niño o adolescente, teniendo en cuenta las experiencias traumáticas previas que hayan podido vivir.

Dentro del sistema de acogimiento familiar, a fin de procurar un ambiente seguro y de confianza a las niñas, niños y adolescentes, se contempla otorgar prioridad al acogimiento en familia extensa y subsidiariamente en una familia alternativa.

7º Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en el artículo 2.1 g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, y la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se ha analizado el impacto del proyecto en este ámbito.

El impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad es positivo. A lo largo del articulado del real decreto se prevén medidas específicas en relación con la igualdad de oportunidades y accesibilidad a recursos y servicios de las personas menores de edad con discapacidad, alineado con lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención sobre Derechos del Niño, el artículo 7 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y el artículo 7 del Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Tal y como dispone la observación general número 9 del Comité de Derechos del Niño las personas menores de edad con discapacidad son más vulnerables a todos los tipos de abuso, sea mental, físico o sexual en todos los entornos, incluidos la familia, las escuelas, las instituciones privadas y públicas, entre otras cosas, otros tipos de cuidados, el entorno laboral y la comunidad en general. Asimismo, el Comité de Derechos del Niño considera que en el hogar y en las instituciones, las personas menores de edad con discapacidad a menudo son objeto de violencia física y mental y abusos sexuales, y son especialmente vulnerables al descuido y al trato negligente, ya que con frecuencia representan una carga adicional física y financiera para la familia.

A este respecto, en relación con la institucionalización, el Comité de Derechos del Niño insta a los Estados Parte a establecer programas para la desinstitucionalización de las personas menores de edad con discapacidad, la sustitución de las instituciones por sus familias, familias ampliadas o el sistema de guarda. Ofreciendo a los padres, madres y a otros miembros de la familia ampliada el apoyo y la formación necesarios y sistemáticos para incluir a la persona menor de edad otra vez en su entorno familiar.
Por lo anterior, en primer lugar, en aras de garantizar la seguridad y protección de las personas menores de edad con discapacidad, como se ha indicado anteriormente, se prevén en el real decreto medidas en fomento de la desinstitucionalización y ayuda a las

familias, promoviendo programas de apoyo y recursos necesarios para estas, así como procurar la asistencia necesaria a lo largo de las distintas etapas de desarrollo de las personas menores de edad.

Tal y como advierte el Comité de Derechos del Niño, ante los elevados casos de institucionalización de personas menores de edad con discapacidad y teniendo en cuenta que la calidad de los cuidados puede ser inferior al nivel necesario, el ingreso en instituciones únicamente ha de preverse como último recurso, cuando sea absolutamente necesario y responda al interés superior del menor. Es por ello que en el proyecto de real decreto se establece que con carácter preferente las personas menores de edad con discapacidad en situación de desamparo accedan al régimen de acogimiento familiar, de acuerdo con el interés superior del menor y considerando las especiales circunstancias que se presentan en estos casos.
Otro aspecto esencial que se tiene en especial consideración a lo largo del articulado del real decreto es el respeto a la opinión y al derecho de ser escuchadas de las personas menores de edad. Tal y como afirma el Comité en la observación general núm. 9 es fundamental que las personas menores de edad con discapacidad sean escuchadas en todos los procedimientos que les afecten y que sus opiniones se respeten de acuerdo con su capacidad en evolución. Por último, en relación con los sistemas de comunicación, información, quejas y reclamaciones se exige el requisito de su accesibilidad, transparencia y fácil comprensión, adaptados a la edad y circunstancias personales de las personas menores de edad.

8º. Impacto por razón de cambio climático.

Según el artículo 26.3.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, la MAIN deberá contener un apartado que valore el impacto del proyecto en términos de mitigación y adaptación al cambio climático.

Revisado el proyecto, se considera que no tiene impacto en este ámbito.

V) EVALUACIÓN EX POST.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, los artículos 2.5 y 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por lo que se regula el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, y el artículo 2.1 j) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, el presente real decreto está sujeto a evaluación normativa al tener impacto relevante sobre la infancia y la adolescencia, así como en la familia. Esta evaluación se llevará a cabo por parte de la Subdirección General

de Personal, Inspección de Servicios y Coordinación una vez transcurridos tres años desde su entrada en vigor, que valorará la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad y los resultados de la norma, en los términos previstos en el artículo 3.2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo.

MINISTERIO
DE JUVENTUD
E INFANCIA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE JUVENTUD E INFANCIA

ANEXO I
INFORMES RECIBIDOS DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO
VALORACIÓN

Observaciones	Aceptada Sí/No	Valoración
1. Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Juventud e Infancia, de acuerdo con la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y el Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado.		
2. Informe de la Unidad de Igualdad del Ministerio de Juventud e Infancia según lo previsto en el artículo 3 del Real Decreto 259/2019, de 12 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de la Administración General del Estado.		
3. Informe del Delegado de Protección de Datos del Ministerio de Juventud e Infancia.		
4. Informe de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia según lo previsto en el artículo 3.2.e) de la Orden JUI/844/2024, de 31 de julio, por la que se crea la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia y se regula su composición y funciones.		

5. Informe del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
6. Informe del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
7. Informe del Ministerio de Sanidad según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
8. Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
9. Informe del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
10. Informe del Ministerio de Igualdad según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
11. Informe del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre		

12. Informe del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
13. Informe del Ministerio del Interior según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
14. Informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
15. Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
16. Informe del Ministerio de Hacienda según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
17. Informe de la Agencia Española de Protección de Datos, según lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.		

18. Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, según lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
19. Informe del Consejo Fiscal, de acuerdo con el artículo 3.o del Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal		
20. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Juventud e Infancia, de conformidad con el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
21. Aprobación previa del Ministro de Transformación Digital y de la Función Pública según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.		
22. Dictamen del Consejo de Estado de acuerdo con el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.		

ANEXO II
APORTACIONES RECIBIDAS DURANTE LOS TRÁMITES DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

A) Audiencia e información pública.

Observaciones	Aceptada Sí/No	Valoración

B) Órganos colegiados.

Observaciones	Aceptada Sí/No	Valoración