


# EL INICIO DE LA DESPROTECCIÓN

La realidad de la infancia en acogimiento al cumplir la mayoría de edad



ALDEAS  
INFANTILES SOS





## EL INICIO DE LA DESPROTECCIÓN

### La realidad de la infancia en acogimiento al cumplir la mayoría de edad

**Fecha de publicación:**  
Noviembre de 2020

**Edita:**  
Aldeas Infantiles SOS de España  
C/ Angelita Cavero, 9  
28027, Madrid  
902 33 22 22 / 91 300 52 14  
aldeasinfantiles@aldeasinfantiles.es  
www.aldeasinfantiles.es

Todos los derechos reservados. Copyright de los textos y de las fotografías: Aldeas Infantiles SOS de España y sus autores.

**Coordinación:**  
Equipos de Comunicación e Incidencia de Aldeas Infantiles SOS de España

**Autoría:**  
Clara Martínez García, directora de la Cátedra Santander de los Derechos del Niño en la Universidad Pontificia Comillas

**Diseño:**  
Ramón Cañizares

Queda prohibida, dentro de los límites establecidos en la Ley, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, ya sea electrónico o mecánico, el tratamiento informático o cualquier otra forma de cesión de la obra sin la autorización previa y por escrito de los titulares del copyright.

Política de protección infantil  
Aldeas Infantiles SOS impulsa el buen trato a la infancia a través de su Política de Protección Infantil. Nos implicamos en la promoción de una organización segura, condenando enérgicamente cualquier caso de desprotección infantil y dando una respuesta dentro de nuestro ámbito de actuación y esfera de influencia.

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Documentos de Naciones Unidas</b>	<b>6</b>
2.1.1. La Convención sobre los Derechos del Niño	6
2.1.2. Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño con relación a la transición a la vida independiente	6
2.1.3. Las Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (2010) y la Resolución sobre los Derechos del Niño de 2019	9
2.1.4. Observaciones Finales a España (2018)	12
<b>2.2 Documentos del Consejo de Europa sobre la transición a la vida independiente</b>	<b>13</b>
2.2.1. Recomendaciones del Consejo de Europa	13
2.2.2. La Estrategia del Consejo de Europa sobre los derechos del niño (2016-2021)	14
<b>3. LA TRANSICIÓN A LA VIDA INDEPENDIENTE. SITUACIÓN DE PARTIDA Y MARCO LEGAL</b>	<b>16</b>
<b>3.1 La situación actual sobre la transición a la vida independiente</b>	<b>16</b>
<b>3.2 El marco normativo español</b>	<b>16</b>
3.2.1. Legislación estatal	17
3.2.2. Regulación de la transición a la vida independiente en la legislación autonómica	18
<b>4. LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE GARANTIZAR LA TRANSICIÓN A LA VIDA INDEPENDIENTE</b>	<b>36</b>
<b>4.1 El concepto de protección integral, gradual y continua de los derechos del niño en cuidado alternativo comprende la transición a la vida independiente</b>	<b>36</b>
4.1.1 El concepto de protección integral debe comprender la transición a la vida independiente	36
4.1.2 La gradualidad de las medidas para entrar en el sistema debe observarse también para salir de él	38
4.1.3 La necesaria continuidad en la protección	39
<b>4.2 Justificación de la actuación del Estado sobre la base de un enfoque de derechos</b>	<b>41</b>
4.2.1 El Interés superior del niño como criterio de “entrada” y de “salida” del sistema	42
4.2.2 El derecho al desarrollo	42
4.2.3 El derecho a ser escuchado	42
4.2.4 No discriminación	43
<b>5. UN MODELO DE CUIDADO QUE GARANTIZA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES</b>	<b>46</b>
<b>6. CONCLUSIONES</b>	<b>50</b>
<b>7. RECOMENDACIONES</b>	<b>54</b>
<b>8. DOCUMENTACIÓN</b>	<b>58</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

*“Hay pruebas contundentes de que permanecer durante estancias prolongadas en instituciones de gran tamaño y, aunque en grado mucho menor, estar sujeto a modalidades alternativas de cuidado, como acogimiento o atención en pequeños grupos, tiene un impacto desfavorable en los adolescentes. Esos adolescentes tienen un nivel educativo más bajo, dependen de la asistencia social y son más vulnerables a vivir en la calle, al encarcelamiento, a embarazos no deseados, a la paternidad prematura, al abuso de sustancias estupefacientes, a autolesionarse y al suicidio. A los adolescentes sujetos a modalidades alternativas de cuidado se les suele obligar a partir al cumplir 16 o 18 años, y son particularmente vulnerables a los abusos y la explotación sexuales y a la trata y la violencia, ya que carecen de sistemas de apoyo o protección y no han tenido la oportunidad de adquirir las aptitudes y la capacidad necesarias para protegerse a sí mismos. A aquellos con discapacidad se les suele negar la posibilidad de vivir una vida comunitaria y son trasladados a instituciones para adultos en las que corren un riesgo mayor de sufrir violaciones continuas de sus derechos”.*

(Comité de Derechos del Niño, Observación General Núm. 20, ap. 53)

Se acepta pacíficamente -y además se recoge así en la legislación- que el concepto de protección de niños, niñas y adolescentes comprende un conjunto de medidas y actuaciones que despliega fundamentalmente el Estado para la garantía de los derechos de las personas desde el nacimiento hasta que alcanzan la mayoría de edad a los dieciocho años. El nivel de mayor intensidad de esa protección es la declaración de situación de desamparo de un niño, que produce como efecto jurídico inmediato la automática tutela que asume ex lege la entidad pública, la suspensión de la patria potestad y, en el plano material, la separación del niño de su núcleo familiar. La guarda de la persona menor de edad se realizará mediante acogimiento familiar o acogimiento residencial hasta, en principio, los dieciocho años, cuando alcance la mayoría de edad, pues la medida de protección permanece en tanto es menor de edad, siempre y cuando el niño o la niña no haya podido regresar antes con su familia.

Este planteamiento tan pacífico adolece de tintes asistenciales y no responde a un modelo basado en los derechos del niño. La protección especial a la que tiene derecho todo niño no puede seguir entendiéndose como un mecanismo para apartar a los niños y las niñas de la desprotección grave y alojarlos en lugares donde tienen cubiertas sus necesidades y garantizados los derechos hasta los dieciocho años, dejando de estar obligado a ello en ese momento y, por tanto, dejándolos a su suerte. Jurídicamente hablando, lo que cesa es la medida de protección que la legislación contempla para estos casos (la tutela administrativa), es decir, el instrumento jurídico formal que ampara la actuación protectora hasta esa edad. Pero eso no significa que ahí termine la obligación del Estado de seguir protegiendo a quienes han estado bajo su tutela.

Esta obligación deriva de la exigencia del interés superior del niño. Debe ser diseñada contando con la participación del niño, debe buscar su pleno desarrollo, su vida y su supervivencia. Y es también exigencia del principio de igualdad, pues no se justifica que este colectivo especialmente vulnerable de niños y niñas no pueda seguir por caminos por los que los demás sí pueden transitar. Así lo ha afirmado de modo rotundo el Comité de Derechos del Niño:

*“Los Estados deben comprometerse a hacer efectivos los derechos humanos más allá de la infancia. En particular, deben garantizar mecanismos de seguimiento para los niños en entornos de cuidado alternativo en su transición a la edad adulta cuando cumplen 18 años, a fin de evitar el cese repentino del apoyo y los servicios”.*

La realidad actual en España revela que quienes salen del sistema de protección se encuentran en una situación de enorme vulnerabilidad y de exclusión social por la pérdida abrupta de los apoyos con que venían contando hasta la mayoría de edad. Los niños en acogimiento no salen de manera planificada, discernida y apoyada, casi se ven “expulsados” del sistema sin apoyo familiar o social, al menos a corto plazo, poniendo en riesgo, cuando no deshaciendo, todo lo avanzado hasta ese momento.

La transición a la vida independiente y los apoyos posteriores a los egresados del sistema de protección forman parte de la obligación de protección especial que la Convención acoge. Debe entenderse como una fase más de la protección, que solo así será realmente integral. Además, es fundamental que permita modular progresiva y gradualmente la intensidad de las medidas en función de las circunstancias del caso -hasta llegar excepcionalmente a la separación del niño de su núcleo familiar- para ir también gradualmente aminorando los apoyos hasta que la persona, de acuerdo con ciertas condiciones y requisitos, sea capaz de comenzar una etapa de independencia. Y ese momento no se produce de forma natural con la mayoría de edad y menos aún con quien más difícil lo ha tenido.

El cese de la tutela sirve como explicación del cese de la protección a los dieciocho años, pero no como justificación para que desaparezcan los apoyos del Estado a partir de esa edad. La obligación se extiende más allá; lo que hace falta es asumirlo y delimitar su alcance en un texto de rango legal. Asimismo, es preciso que la legislación de protección de la infancia y la adolescencia se adecúe a las exigencias de esos textos en lo que se refiere a la intervención durante el cuidado alternativo, hasta los dieciocho años.

Esa necesaria adecuación se refiere incluso al lenguaje que empleamos para referirnos a los niños, niñas y adolescentes que salen del sistema de protección e inician su proceso hacia la vida independiente. Se admite comúnmente la expresión “extutelados” para referirnos a ellos, pero (i) el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española no recoge el término “tutelado” (menos aún el de extutelado) y (ii) el prefijo “ex” en este caso tiene una negativa connotación de privación o cesación que indica que se ha dejado de ser o de tener algo bueno (en este caso, la protección del Estado), se remite a una situación anterior que era positiva y al alcanzar la mayoría de edad automáticamente desaparece. La tutela administrativa es “solo” la carcasa jurídica que permite desarrollar el cuidado y protección del niño, por lo que no debemos confundirla con el niño o creer que es algo consustancial a todos los niños, niñas y adolescentes privados del cuidado parental. Parece más adecuado y respetuoso con los derechos de la persona la expresión “egresado”, que sí está recogida en el Diccionario y que pone el foco en la salida del sistema y en el comienzo de una nueva etapa en la vida de estas personas.



## 2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES

### 2.1 Documentos de Naciones Unidas

#### 2.1.1. La Convención sobre los Derechos del Niño

El punto de partida ineludible en este informe debe ser, una vez más, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, puesto que hablamos de los derechos de los niños y las niñas privados del cuidado parental. El cuidado alternativo que para ellos debe procurar el Estado presenta características particulares en su desarrollo que se derivan del hecho de que quien lo articula y lleva a cabo es una persona jurídica pública y, sobre todo, presenta un gran reto que no siempre se aborda adecuadamente, como es el de la salida del sistema de protección y la consiguiente desaparición de los mecanismos de amparo legal que aseguraban al niño todos sus derechos.

La Convención reconoce y garantiza el derecho de los niños a los cuidados y protección especiales derivados de la falta de madurez física y mental de las personas menores de 18 años, es decir, extiende su ámbito de aplicación hasta que el niño alcanza la mayoría de edad. Llegado ese momento, desaparece el paraguas protector del niño porque se considera que al llegar a la mayoría de edad se ha alcanzado un completo desarrollo y, por tanto, no son necesarios esos cuidados y protecciones especiales.

Sin embargo, un entendimiento cabal de la protección, del sentido profundo de este concepto a la luz del paradigma incorporado por la Convención y desde un enfoque de derechos del niño, lleva a afirmar que el hecho de alcanzar la mayoría de edad legal no tiene por qué suponer la desaparición de los apoyos que el Estado ha de prestar a quienes han sido sus tutelados. La presencia protectora del Estado debe continuar incluso después de alcanzada la mayoría de edad porque es lo coherente con la finalidad de su intervención previa con el niño privado del cuidado parental: la plena preparación del niño para una vida independiente en sociedad, tal como afirma el preámbulo de la Convención.

Lo que no exige la Convención, porque sería ir contra la realidad de las cosas, es que esa vida independiente deba ser necesariamente iniciada justo al cumplir los dieciocho años. Es más, lo que se deriva de este tratado es que en la intervención con los niños en acogimiento es necesario planificar su futura integración social desde antes de cumplir la mayoría de edad. Es, pues, un tema de derechos del niño del que las autoridades y entidades competentes de su protección deben hacerse cargo. Para ello, contamos con estándares internacionales que específicamente han abordado esta cuestión. La Convención sobre los Derechos del Niño es el texto jurídicamente vinculante que lo aborda, interpretado de acuerdo con la doctrina del Comité de Derechos del Niño expuesta a lo largo de varias de sus Observaciones Generales y revisada en los sucesivos exámenes de país que se hace a los Estados. Junto con ello, y dado que no existe una Observación General del Comité sobre niños y niñas privados del cuidado parental o en riesgo de estarlo, el documento que contiene los estándares internacionales sobre la cuestión de la transición a la vida independiente de estos niños son las Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños (2010)<sup>1</sup>, elevadas a estándar en virtud de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre los derechos del niño de diciembre de 2019<sup>2</sup>.

#### 2.1.2. Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño con relación a la transición a la vida independiente

Pese a que ninguna Observación General del Comité aborda específicamente los derechos de los niños y niñas privados del cuidado parental, algunas de ellas sí contienen menciones relevantes para este colectivo y, en particular, para el proceso de transición hacia la vida independiente. Además, las aprobadas a partir de 2010 acogen plenamente todo su contenido y las citan de manera explícita. Cabe mencionar las siguientes apreciaciones, sin perjuicio de ser apuntadas también en los epígrafes correspondientes de este informe.



1. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, A/RES/64/142 de 24 de febrero de 2010.

2. Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre los derechos del niño (A/C.3/74/L.21/Rev.1, de 12 de noviembre de 2019). Sobre el valor normativo de estos textos, vid. ALDEAS INFANTILES SOS-ESPAÑA, El derecho a crecer en familia. La necesaria transformación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia en España, julio 2020.

En primer lugar, como elemento fundamental para el diseño de la transición a la vida independiente, el Comité se refiere al derecho del niño a ser escuchado y destaca la plena aplicación del art. 12 CDN a los niños en cuidado alternativo, especialmente en acogimiento residencial.

Así, la Observación General Núm. 12<sup>3</sup>, además de las consideraciones generales acerca del derecho de todo niño a ser escuchado en todas aquellas cuestiones que le conciernen, menciona su necesaria observancia en las modalidades alternativas de acogimiento, particularmente cuando esté en acogimiento residencial. Para garantizar que los niños que se encuentren en acogimiento residencial puedan expresar sus opiniones y que estas sean tenidas debidamente en cuenta es preciso contar con mecanismos como los que menciona el Comité:

- Legislación que otorgue al niño el derecho a disponer de información acerca de todo plan de acogimiento, cuidado y/o tratamiento, así como de verdaderas oportunidades de expresar sus opiniones y de que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta en todo el proceso de adopción de decisiones.
- Legislación que garantice el derecho del niño a ser escuchado y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta al organizar y establecer servicios de cuidado adaptados a los niños.
- Establecimiento de mecanismos efectivos, por ejemplo, un consejo representativo de las niñas y los niños en la institución de cuidado residencial con atribuciones para participar en la formulación y ejecución de las políticas y de todas las normas de la institución.

En segundo lugar, en el desarrollo de otro de los grandes principios de la Convención, la Observación General Núm. 14<sup>4</sup> del Comité de Derechos del Niño señala la importancia capital de atender al interés superior del niño en toda decisión que le afecte cuando esté bajo alguna modalidad de cuidado alternativo. En este sentido, de acuerdo con el principio de necesidad, cuando la separación sea la única opción de acuerdo con el interés superior del niño, es fundamental “que el niño mantenga los lazos y la relación con sus padres y su familia (hermanos, familiares y personas con las que el niño haya tenido una relación personal estrecha), a menos que ello contravenga el interés superior del niño. Cuando se separa a un niño de su familia, en las decisiones que se adopten acerca de la periodicidad y la duración de las visitas y otras formas de contacto deben tenerse en cuenta la calidad de las relaciones y la necesidad de conservarlas”.

El fundamento de esta aseveración es el derecho del niño a crecer en familia, derecho que no desaparece ni es renunciado por el hecho de estar en cuidado alternativo. De hecho, la esencia transitoria del acogimiento se fundamenta también en la necesidad de priorizar este regreso a la familia, de acuerdo con el derecho del niño reconocido en el art. 9 CDN. La salida del niño del centro al alcanzar la mayoría de edad debe también atender a su superior interés y ser diseñada en función de este y de las concretas circunstancias que se den en cada caso.

En tercer lugar, la Observación General Núm. 20<sup>5</sup> alude a una idea de continuidad, poco explicitada pero inherente a la protección que deben procurar los Estados a los niños. La protección no puede concebirse como un conjunto de piezas de un mecano que se van sucediendo con la ayuda de conectores, sino que es un proceso de acompañamiento a lo largo de la vida de un niño. No es admisible que existan espacios temporales en los que la cobertura normativa e institucional para la protección del niño desaparecen. Esas situaciones suponen un maltrato institucional con posibles consecuencias muy negativas para la persona a la que se debe proteger. Consecuentemente, el Comité ha afirmado que

“Los sistemas deben proporcionar una línea ininterrumpida de atención en todos los contextos pertinentes, entre los que se incluyen la prevención, la intervención temprana, la divulgación en la calle, las líneas de atención telefónica, los centros de acogida, los centros de día, la asistencia residencial temporal, la reunificación familiar, los hogares de guarda, la vida independiente u otras opciones de asistencia a corto o largo plazo”.

3. Observación General Núm. 12 (2009) El derecho del niño a ser escuchado, ap. 97.

4. Apartado 65 de la Observación General Núm. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), ap.65. (CRC/C/GC/14, de 29 de mayo de 2013).

5. Observación General Núm. 20, sobre la implementación de los derechos del niño durante la adolescencia, ap. 53 y 54. (CRC/C/GC/20, de 6 de diciembre de 2016).

Todo ello forma parte de la obligación del Estado de proteger a los niños.

Esta misma OG refuerza la idea de la finalidad de las medidas de protección atendiendo a las características evolutivas del niño:

“Los Estados también deben adoptar medidas que fomenten la autonomía y mejoren las oportunidades de futuro de los adolescentes sujetos a modalidades alternativas de cuidado, así como medidas que pongan remedio a la vulnerabilidad y el riesgo particulares a los que se enfrentan a medida que adquieren la edad suficiente para prescindir de esa atención” (ap. 53).

La transición a la vida independiente debe, por tanto, comenzar antes de que se alcance la mayoría de edad. Sin embargo, no es algo que deban ni puedan abordar individualmente, sino que:

“Los adolescentes que se preparan para abandonar el sistema de cuidado alternativo necesitan ayuda para preparar esa transición, tener acceso a empleo, vivienda y apoyo psicológico, participar junto a sus familiares en actividades de rehabilitación si ello redundaría en su interés superior y acceder a los servicios de acompañamiento de extutelados, de conformidad con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños”.

Por último, la OG 21<sup>6</sup> afirma rotundamente la obligación del Estado de continuar el apoyo a los niños que salen del sistema de protección:

“Los Estados deben comprometerse a hacer efectivos los derechos humanos más allá de la infancia. En particular, deben garantizar mecanismos de seguimiento para los niños en entornos de cuidado alternativo y para los niños de la calle en su transición a la edad adulta cuando cumplen 18 años, a fin de evitar el cese repentino del apoyo y los servicios”.

### 2.1.3. Las Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (2010) y la Resolución sobre los Derechos del Niño de 2019

Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños establecen “pautas adecuadas de orientación política y práctica con el propósito de promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales relativas a la protección y al bienestar de los niños y niñas privados del cuidado parental”. Dedicar, como no podía ser de otro modo, atención a la transición a la vida independiente de estos niños y niñas:

“Los principios enunciados en las presentes Directrices también son aplicables, según convenga, a los jóvenes que se encuentran en cuidado alternativo y que necesitan que se les siga brindando cuidado o apoyo durante un periodo transitorio después de haber alcanzado la mayoría de edad conforme al derecho aplicable” (ap. 27).

Como criterio prioritario al aplicar las Directrices se menciona el interés superior del niño:

“El **interés superior del niño** constituirá el criterio para determinar las medidas que hayan de adoptarse con relación a los niños y niñas privados del cuidado parental que sean más idóneas para satisfacer sus necesidades y facilitar el ejercicio de sus derechos, atendiendo al desarrollo personal e integral de los derechos del niño en su entorno familiar, social y cultural y su condición de sujeto de derechos, en el momento de proceder a esa determinación y a más largo plazo”.

Junto con este principio, y de manera inseparable, se menciona el derecho a ser oído:

“En el proceso de determinación se debería tener en cuenta, en particular, el **derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta** según su edad y grado de madurez”<sup>7</sup>.

6. Observación General Núm. 21 (2017), sobre los niños de la calle, ap. 16 (CRC/C/GC/21, de 21 de junio de 2017).

7. Directrices..., cit., apartado 6.bis.



Ambos derechos, interés superior del niño y derecho a ser escuchado (a la participación, en definitiva) deben jugar un papel esencial en el diseño del proceso de transición a la vida independiente de cada niño en cuidado alternativo.

La adopción de la medida adecuada para cada niño debe tener en cuenta su derecho a crecer en familia, al que no se renuncia por el hecho de haberse adoptado una medida de cuidado alternativo. Esta se contempla como una actuación pública necesaria pero transitoria, por lo que la acción del Estado debería priorizar la reintegración del niño a su familia después de un periodo en cuidado alternativo. Esta decisión no puede ser automática ni sistemática, sino que debe ser evaluada conforme a los criterios que señalan las Directrices: la evaluación de la situación debe hacerse caso por caso, niño por niño, niña por niña, sobre la base de un asesoramiento multidisciplinar, en consulta con todos los interesados (el niño, la familia, el acogedor alternativo) para ver si el regreso a la familia es posible y responde al interés superior del niño, determinar las medidas que supondría y la supervisión que debería establecerse. La familia de origen no desaparece por el hecho de haberse decidido un acogimiento, sino que sigue siendo un aspecto esencial para la toma de decisiones respecto del futuro del niño.

Cuando la reintegración familiar no es posible ni acorde al interés superior del niño y este debe permanecer bajo tutela de la entidad pública hasta alcanzar la mayoría de edad, se le debe preparar para asumir su independencia e integrarse en la comunidad. La reinserción social del niño cuando abandona el sistema de protección no puede, sin embargo, producirse de forma abrupta e inexorable al cumplir los dieciocho años, sino que debe seguir un proceso que debe comenzar mucho antes de que el niño alcance la mayoría de edad. Las consecuencias de no atender adecuadamente esta etapa son desastrosas por la enorme vulnerabilidad y la exclusión social a las que se aboca al joven.

“Las agencias y los centros de acogida deberían aplicar unas políticas claras y ejecutar los procedimientos acordados relativos a la conclusión programada o no de su trabajo con los niños con objeto de velar por la reinserción social o el seguimiento adecuados. Durante todo el periodo de acogida, dichas agencias y centros deberían fijarse sistemáticamente como objetivo la preparación del niño para asumir su independencia e integrarse plenamente en la comunidad, en particular su preparación para la vida cotidiana y el trato social, que se fomenta mediante la participación en la vida de la comunidad local” (ap. 131).

Ese procedimiento debe garantizar que todas las medidas y actuaciones que se lleven a cabo en esa preparación realmente se adecúan a la finalidad de lograr de forma satisfactoria la integración social del niño. De ahí que sea imprescindible tener en cuenta diversos elementos que garanticen que el proceso respetará los derechos del niño en la consecución de dicho fin<sup>8</sup>:

- Tener en cuenta el género, la edad y el grado de madurez y las circunstancias particulares del niño.
- Incluir orientación y apoyo, en especial para evitar la explotación.
- Alentar a los niños cuyo acogimiento llega a su fin a participar en la planificación de su reintegración social.
- Permitir que los niños con necesidades especiales (como los niños con alguna discapacidad) puedan acogerse a un sistema de acompañamiento apropiado que, entre otras cosas, les permita eludir una institucionalización innecesaria.
- Alentar a los sectores público y privado, entre otras cosas mediante incentivos, a emplear a niños de diferentes servicios de acogida, sobre todo niños con necesidades especiales.
- Asignar a cada niño, siempre que fuera posible, un especialista que pueda facilitar su independencia al cesar su acogimiento.

8. Directrices..., cit., ap. 131 a 135.

- Preparar la reintegración social lo más pronto posible en el entorno de acogida y, en cualquier caso, mucho antes de que el niño lo abandone.
- Ofrecer oportunidades de educación y formación profesional continua como parte de la preparación para la vida cotidiana de los jóvenes que se apresten a abandonar su entorno de acogida a fin de ayudarles a lograr la independencia económica y a generar sus propios ingresos.
- Proporcionar a los jóvenes cuyo acogimiento llegue a su fin y durante su reintegración social acceso a los servicios sociales, jurídicos y de salud y una asistencia financiera adecuada.

Estos pueden considerarse los estándares internacionales mínimos que han de verificarse en cada Estado para cumplir cabalmente la Convención sobre los Derechos del Niño en relación con el proceso de finalización de la medida de protección y la articulación del proceso de independización del joven. Si bien, como se señaló en el informe *“El derecho a crecer en familia. La necesaria transformación del sistema de protección de la infancia en España”* este documento no posee por sí mismo fuerza vinculante, sus prescripciones han sido acogidas por la importantísima Resolución sobre los Derechos del Niño de 2019 (sobre los niños y niñas privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo) y “elevadas de rango” al haber sido asumidas como parte de su contenido. Por tanto, han pasado a formar parte de un compromiso asumido por los Estados<sup>9</sup>. De este modo, las Directrices constituyen el estándar a seguir en relación con la garantía de los derechos de los niños y niñas privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo.

La Resolución coincide en que el objetivo de todos los esfuerzos debe ser permitir que el niño o la niña vuelvan a estar rápidamente bajo el cuidado de sus padres, si bien cuando no sea posible o conveniente a su superior interés, deberán permanecer en cuidado alternativo hasta el fin de la medida. En estos casos, es preciso

“Asegurar que los adolescentes y los jóvenes que salen del sistema de cuidado alternativo reciban apoyo apropiado para preparar la transición para la vida independiente, incluido apoyo para obtener acceso a empleo, educación, capacitación, vivienda y apoyo psicológico, participar junto a sus familiares en actividades de rehabilitación si ello redundaría en su interés superior y acceder a los servicios de reinserción social, de conformidad con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños”<sup>10</sup>.

#### 2.1.4. Observaciones Finales a España (2018)

Solo las Observaciones Finales de 2018 contienen alguna referencia a la transición a la vida independiente. No lo han abordado las de 1994, 2002 o 2010, previas a las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños.

En estas últimas Observaciones de 2018, el Comité afirma que “está seriamente preocupado” por el apoyo insuficiente a los niños en su transición de la infancia a la vida independiente y, consecuentemente, recomienda a España que “formule y aplique programas de apoyo para ayudar a los niños de los centros de acogida en su transición a la edad adulta”.

La efectividad de la implementación de esta recomendación depende en gran medida de la adecuación del marco normativo vigente en España y en qué medida acoge los estándares internacionales de las Directrices y la Resolución de 2019, principalmente.

10. Apartado 35.I de la Resolución sobre los derechos del niño (2019).

## 2.2 Documentos del Consejo de Europa sobre la transición a la vida independiente

### 2.2.1. Recomendaciones del Consejo de Europa

De las numerosas Recomendaciones del Consejo de Europa relativas a los derechos del niño, destacan dos por su estrecha relación con el objeto de este informe: la Recomendación sobre los derechos de los niños en acogimiento residencial (2005)<sup>11</sup> y la Recomendación sobre los derechos del niño y los servicios sociales amigables para los niños y sus familias (2011)<sup>12</sup>.

La **Recomendación sobre los derechos de los niños en acogimiento residencial (2005)** parte de la afirmación de que estos niños no deberían encontrar obstáculos para desarrollarse plenamente como ciudadanos en una sociedad europea, para lo que recomienda a los Gobiernos de los Estados Miembros que incorporen los estándares de calidad que figuran como anexo a la Recomendación. Nótese que se trata de un documento anterior a las Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades de cuidado alternativo de los niños.

Parte del principio básico de priorizar el apoyo a la familia de origen para en lo posible reintegrar al niño en la misma y en la sociedad. Para lograr ese fin, todo niño o niña que se encuentre en acogimiento residencial tiene derecho a una evaluación individual de sus necesidades y a recibir apoyos tras el cese de la medida de acogimiento.

Asimismo, tiene derecho a ser escuchado y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta de acuerdo con su edad y madurez, lo que resulta especialmente importante en las edades en las que se pone en marcha el proceso de efectiva transición a la vida independiente.

Durante el acogimiento, el niño tiene derecho a acceder a ofertas educativas y formativas en las mismas condiciones que el resto de los niños y niñas. También se le debe preparar para la ciudadanía responsable por medio del juego, el ocio, el deporte, la actividad cultural, la educación no formal y mediante la asignación de crecientes responsabilidades a medida que se va acercando a la mayoría de edad.

Para asegurar esos derechos e implementar los criterios antes mencionados, la Recomendación apunta a la elaboración de un plan de cuidado individual que se base, por un lado, en el desarrollo de las capacidades y habilidades del niño y el respeto a su progresiva autonomía, y, por otro, en el mantenimiento de relaciones con el exterior para prepararse para la salida de la institución.

En esa trayectoria vital, diseñada por profesionales para que exista un equilibrio entre las relaciones del niño más allá del centro y la necesidad de procurarle una salida satisfactoria, es fundamental la continuidad de la acción. Es imprescindible asegurar una continuidad en la atención educativa y emocional, por lo que debe cuidarse especialmente la relación con los profesionales.

Por su parte, la **Recomendación sobre los derechos del niño y los servicios sociales amigables para los niños y las familias (2011)** contiene propuestas importantes para implementar las previsiones anteriores sobre los derechos de los niños en acogimiento residencial.

Para ello, parte de la consideración de que los servicios sociales de infancia y familia deberían tener como objetivo el pleno desarrollo del niño y reconocer su derecho a ser asistido, reconocido, empoderado y a tener una crianza estructurada. La respuesta de los servicios sociales debería ser de calidad y realizarse siempre en interacción con los niños y las familias, no de modo unilateral. Uno de los objetivos que con ello se pretende

11. Recommendation Rec(2005)5 of the Committee of Ministers to Member States on the rights of Children living in residential institutions (Adopted by the Committee of Ministers on 16th March 2005 at the 919th meeting of the Ministers' Deputies).

12. Recommendation CM/Rec(2011)12 of the Committee of Ministers to member states on children's rights and social services friendly to children and families (Adopted by the Committee of Ministers on 16 November 2011 at the 1126th meeting of the Ministers' Deputies). Esta recomendación menciona otras que, aunque de modo colateral, también han de ser tenidas en cuenta: Rec(98)8 on children's participation in family and social life, Rec(2003)19 on improving Access to social rights, Rec(2006)5 on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015, Rec(2006)19 on policy to support positive parenting, entre otras.

es evitar la dependencia de los servicios y promover la autonomía de los niños y sus familias. Este objetivo es especialmente relevante para plantear el enfoque adecuado para asistir y acompañar a los egresados del sistema de protección. El derecho del niño a la protección, según esta Recomendación, debería tener en cuenta las necesidades tanto presentes como futuras del niño o niña.

Otro eje de la recomendación sobre la prestación de los servicios sociales es la **participación** de los niños, ya sea individualmente o en grupo. La participación puede ser (i) *consultiva* (parte del reconocimiento de que el niño tiene experiencias y perspectivas que deben ser tenidas en cuenta en las decisiones que le afecten), (ii) *colaborativa* (se debe ofrecer a los niños la posibilidad de que se involucren de manera activa en la toma de decisiones, en iniciativas, proyectos o servicios) y (iii) de *liderazgo* (se debe facilitar que los niños tengan iniciativa para incidir y contribuir a la conformación de las actividades que se organicen para satisfacer sus necesidades).

En cuanto a los “*derechos de participación*” del niño en los servicios sociales (como el acogimiento residencial y otros servicios conexos, como los de apoyo a la transición a la vida independiente o los de apoyo posterior a esa transición), la Recomendación señala que habría que reconocer los siguientes:

- Derecho a ser informado de manera amigable sobre los servicios que están a su disposición.
- Derecho a recibir toda la información relevante acerca de su situación concreta.
- Derecho a recibir ayuda para expresar sus opiniones.
- Derecho a ser escuchado.
- Derecho a que sus puntos de vista sean tenidos en cuenta en función de su edad y madurez en toda decisión que les afecte.
- Derecho a ser informado sobre las decisiones que se adopten y sobre en qué medida han sido tenidas en cuenta sus opiniones.

En todo caso, la Recomendación recuerda que el derecho del niño a ser escuchado es un derecho, nunca es un deber.

### 2.2.2. La Estrategia del Consejo de Europa sobre los derechos del niño (2016-2021)<sup>13</sup>

Como se ha visto, los documentos de Naciones Unidas no son los únicos textos internacionales con valor jurídico que resultan de referencia para España en relación con los niños y las niñas en proceso de salida del acogimiento residencial. También el Consejo de Europa ha aprobado diversas recomendaciones en las que se contienen referencias a este colectivo y a cómo los Estados deberían organizar los procesos de transición a la vida independiente. Asimismo, la Estrategia sobre los Derechos del Niño (2016-2021) acoge de manera explícita las Directrices, que pasan también así a ser la referencia en esta materia para el ámbito regional europeo.

En relación con la transición a la vida independiente se remite a las Resoluciones del Consejo, especialmente a la referida a los derechos de los niños que viven en instituciones residenciales, y pone en valor para este colectivo los principios de igualdad de oportunidades y de participación. Asimismo, afirma la importancia de formar y capacitar a los profesionales del sistema, por lo que “el Consejo de Europa también se centrará específicamente en la situación de los niños en todas las modalidades alternativas de cuidado, y ofrecerá orientación a los profesionales en este ámbito al adoptar un enfoque de su trabajo que sea participativo y se base en los derechos del niño”. La Estrategia afirma que “es necesario tomar medidas para integrar la participación de los niños en todos los contextos pertinentes para ellos”, como sin duda lo es el proceso de transición desde el sistema de protección hacia la vida independiente.



13. Estrategia del Consejo de Europa para los derechos de los niños y las niñas (2016-2021). Derechos humanos de los niños.



## 3. LA TRANSICIÓN A LA VIDA INDEPENDIENTE. SITUACIÓN DE PARTIDA Y MARCO LEGAL

### 3.1 La situación actual sobre la transición a la vida independiente

No existen datos oficiales ni estudios completos y actualizados sobre los itinerarios que siguen los jóvenes egresados del sistema de protección. Pero, de la información que se extrae de la revisión de la literatura sobre esta etapa de la vida de los niños y niñas privados del cuidado parental, cabe afirmar que la situación en la que se encuentran al alcanzar la mayoría de edad y sus perspectivas de futuro son muy negativas.

Según datos de Eurostat, la media de edad de emancipación en España se sitúa en torno a los veintinueve años, once años más que los jóvenes egresados del sistema de protección. Es decir, la mayor parte de nuestros jóvenes permanecen en el hogar durante varios años después de haber alcanzado la mayoría de edad. Sin embargo, la inercia del sistema de protección en España, solo atenuada en parte en los últimos años merced a algunas previsiones legales, es procurar que los egresados del sistema sean capaces de vivir de manera independiente al llegar a esa edad. Una situación claramente discriminatoria para este colectivo de casi 50.000 niños, niñas y adolescentes en España, que se encuentran con muchas más dificultades cuando están en acogimiento residencial. Esta “adultez inmediata exigida” impacta muy negativamente en quienes ya han tenido una vida difícil que los llevó al propio sistema de protección.

Estos datos revelan en primer lugar un fracaso del sistema: el Estado articula un conjunto de medidas jurídicas, sociales e institucionales para “proteger” a los niños que han tenido que ser separados de sus padres por un inadecuado ejercicio de su responsabilidad parental que lesiona gravemente los derechos de los niños, en particular mediante la asunción por parte de la comunidad autónoma de la tutela de estos niños. No obstante, como sucede con la tutela ordinaria, esta institución de protección jurídica cesa al alcanzar el niño la mayoría de edad, los dieciocho años, y se ha venido entendiendo que con ello también cesa de forma automática la obligación del Estado de proteger a los niños y niñas.

Esa puede ser una razón que explique por qué hasta hace pocos años la mayor parte de los textos legales sobre protección de la infancia y la adolescencia no contemplaban el diseño y acompañamiento del niño en su transición a la vida adulta como parte de su obligación de protección. Puede decirse que esa falta de previsión legal es manifestación del asistencialismo que aún pervive en algunos espacios de nuestro sistema de protección y que la Convención ha venido a proscribir. Ciertamente es un avance que los niños que están en situación de desamparo sean atendidos, protegidos y cuidados durante la infancia y la adolescencia en cuidado alternativo, pero esa tarea debe necesariamente tener en cuenta que estos niños deberán abandonar el sistema para integrarse en la sociedad. Ese hecho cierto ha de condicionar el cuidado y acompañamiento que se haga del niño. Dicho de otro modo, no basta con alimentar, educar y proteger al niño en acogimiento, sino que es necesario procurar su desarrollo integral con vistas a su plena incorporación en la sociedad y en la familia, la suya de origen u otra en la que desee integrarse. El cuidado alternativo tiene que procurar el cuidado y protección del niño con el mismo alcance establecido para los responsables parentales. Las peculiaridades organizativas y funcionales que derivan del hecho de que el tutor legal sea una persona jurídica solo impone modos de actuación distintos de los familiares, pero no supone que tenga menos o distintas obligaciones en cuanto al cuidado de los niños.

### 3.2 El marco normativo español

La aprobación de un marco legal adecuado es por sí solo insuficiente para abordar un determinado problema, aunque sin duda es un requisito previo fundamental de todo sistema de protección. Contar con un marco normativo de rango y contenido adecuados a los estándares internacionales es clave para poder acometer la respuesta correcta que debe darse a los egresados del sistema de protección. La razón es que los poderes públicos -en particular las Administraciones públicas, como entes competentes en materia de protección de la infancia en España- están vinculados positivamente a la ley, es decir, solo pueden hacer aquello que la ley les obliga y les permite hacer. Fuera de la ley, nada se puede hacer. La ley aparece como la habilitación previa que fundamenta y delimita su actuación y, de forma correlativa, permite comprobar y exigir su cumplimiento. Si no hay marco legal previo, las Administraciones no pueden actuar, especialmente en supuestos en los que se

reconocen derechos y se imponen obligaciones, como es el caso de la necesaria articulación de la transición a la vida independiente.

Es por ello fundamental conocer el actual marco normativo estatal y autonómico en la materia para comprobar si y en qué medida incorpora una respuesta suficiente y adecuada para los niños que salen del sistema de protección.

#### 3.2.1. Legislación estatal

La legislación estatal, tras su modificación en 2015<sup>14</sup>, contiene varias previsiones sobre la transición a la vida independiente de los niños en cuidado alternativo.

En primer lugar, el **artículo 11.4 LOPJM** afirma que “las entidades públicas dispondrán de programas y recursos destinados al apoyo y orientación de quienes, estando en acogimiento, alcancen la mayoría de edad y queden fuera del sistema de protección, con especial atención a los que presentan discapacidad”, previsión que aparece recogida en el precepto dedicado a los principios rectores de la actuación administrativa, lo que indica la intención de aplicación general del mismo.

Con todo, otro de los principios rectores de la legislación estatal es la “integración familiar y social del niño, de modo que las actuaciones de las entidades públicas deben estar dirigidas siempre a este fin. De acuerdo con el derecho del niño a crecer en familia, que sigue intacto incluso mientras está en cuidado alternativo, los esfuerzos de las Administraciones deben ir encaminados a retornarlo a ella, salvo que no sea conveniente en atención a su superior interés.

Si la reintegración familiar no es posible, entonces hay que actuar pensando en una solución estable y sostenible para el niño que ha de salir del sistema cuando alcance la mayoría de edad.

Más explícito es el nuevo **artículo 22 bis LOPJM**, que por primera vez incorpora la obligación de la Administración de preparar a la población joven egresada para la vida independiente:

“**Artículo 22 bis.** Programas de preparación para la vida independiente.

Las entidades públicas ofrecerán programas de preparación para la vida independiente dirigidos a los jóvenes que estén bajo una medida de protección, particularmente en acogimiento residencial o en situación de especial vulnerabilidad, desde dos años antes de su mayoría de edad, una vez cumplida esta, siempre que lo necesiten, con el compromiso de participación activa y aprovechamiento por parte de los mismos. Los programas deberán propiciar seguimiento socioeducativo, alojamiento, inserción socio-laboral, apoyo psicológico y ayudas económicas”.

Este mandato se articulará desde los centros encargados del acogimiento residencial, a quienes la LOPJM impone obligaciones básicas entre las que están las de potenciar la educación integral e inclusiva de los menores, con especial consideración a las necesidades de los menores con discapacidad, y velar por su preparación para la vida plena, de manera especial en su escolarización y formación (artículo **21.1.f LOPJM**) y “preparar a los menores para la vida independiente, promoviendo la participación en las decisiones que les afecten, incluida la propia gestión del centro, la autonomía y la asunción progresiva de responsabilidades” (artículo **21.1.m LOPJM**). Señala que, en el caso de los menores de dieciséis a dieciocho años, uno de los objetivos prioritarios será la preparación para la vida independiente, la orientación y la inserción laboral.

Finalmente, la legislación estatal recoge un mandato para que el Gobierno y las comunidades autónomas establezcan criterios de cobertura, calidad y accesibilidad comunes en todo el territorio nacional en diversas cuestiones, entre otras:

14. Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015).

“Atención integral a jóvenes ex tutelados: formación en habilidades y competencias para favorecer su madurez y propiciar su autonomía personal y social al cumplir los 18 años de edad; garantía de ingresos suficientes para subsistir; alojamiento; formación para el empleo, que facilite o priorice su participación en ofertas de empleo como medida de discriminación”<sup>15</sup>.

En suma, la legislación estatal de 2015 añadió por vez primera referencias a la transición para la vida independiente, incluyendo la obligación de atender este proceso en todos los centros residenciales e imponiendo al Gobierno y a las comunidades autónomas la tarea de acordar conjuntamente la elaboración de criterios comunes de actuación que favorezcan un tratamiento homogéneo de los jóvenes que egresan del sistema.

Sin embargo, estas previsiones no dejan de ser genéricas y de concreción futura (cuando se acuerden esos estándares, que aún no se han abordado) y ponen como camino prioritario la preparación profesional entre los 16 y los 18 años, por lo que sería necesario que se incorporasen los estándares internacionales, que ponen en el centro el interés superior del niño y su participación como elementos para la definición de su proceso de emancipación y salida del sistema.

### 3.2.2. Regulación de la transición a la vida independiente en la legislación autonómica

La legislación autonómica es sumamente dispar en este tema y, con muy escasas excepciones, las previsiones son insuficientes cuando no directamente inexistentes. Se recogen a continuación las menciones que aparecen en la legislación de cada comunidad autónoma, lo que fija el respectivo marco de actuación. Se indica el año de aprobación de la legislación autonómica vigente, la mayor parte anterior a las Directrices.

#### Andalucía (1998)

- Se potenciará el desarrollo de programas de formación profesional e inserción laboral de los menores sometidos a medidas de protección, con el fin de facilitar su plena autonomía e integración social al llegar a su mayoría de edad.
- Los centros deberán potenciar la preparación escolar y ocupacional de los menores, al objeto de facilitar en lo posible su inserción laboral.
- Al menos durante el año siguiente a la salida de los menores de un centro de protección, la Administración de la Junta de Andalucía efectuará un seguimiento de aquellos al objeto de comprobar que su integración sociolaboral sea la correcta, aplicando la ayuda técnica necesaria.
- Para llevarlo a cabo la Administración de la Junta de Andalucía podrá recabar la colaboración de los servicios sociales comunitarios gestionados por las entidades locales, así como de cualesquiera otros organismos e instituciones públicas o privadas que se consideren convenientes, los cuales vendrán obligados a prestarla.

#### Aragón (2001)

- Contempla dentro de los instrumentos de protección “las actuaciones en beneficio de los que cumplan dieciocho años en situación de tutelados por la Administración, a fin de que obtengan plena autonomía e integración social”.
- Los centros deberán potenciar la preparación escolar y ocupacional al objeto de facilitar en lo posible su inserción laboral.
- Al menos durante el año siguiente a la salida de los menores de un centro de protección, la Administración de la comunidad autónoma efectuará un seguimiento de aquellos al objeto de comprobar que su integración sociolaboral sea correcta, aplicando las ayudas técnicas o económicas necesarias. Para ello se podrá

recabar la colaboración de los servicios sociales comunitarios gestionados por entidades locales, así como de cualesquiera otros organismos e instituciones.

Se potenciará el desarrollo de programas educativos, de formación e inserción laboral de los menores, especialmente de aquellos que sean objeto de medidas de protección o judiciales, con el fin de facilitar su plena autonomía e integración social a su mayoría de edad.

#### Asturias (1995)

- No hay mención específica a la transición a la vida independiente.

#### Canarias (1997)

- No hay mención a la transición a la vida independiente.

#### Cantabria (2010)

- Los Servicios Sociales de Atención Especializada dispondrán de, al menos, las siguientes prestaciones dirigidas a atender las situaciones de desprotección grave:
  - Servicio de apoyo a la emancipación.
  - Prestación económica de apoyo a la emancipación.
- Los Servicios Sociales de Atención Especializada dispondrán de un servicio de acogimiento residencial que incluya recursos de:
  - Autonomía y preparación para la autonomía.
- Todos los centros de acogimiento residencial dispondrán de un proyecto socioeducativo de carácter general, independiente del individualizado para cada persona menor, así como de un reglamento de régimen interior, cuyos contenidos serán objeto de desarrollo reglamentario.
- Servicio de apoyo a la emancipación.
  - El servicio de apoyo a la emancipación es una prestación del Sistema Público de Servicios Sociales que consiste en el desarrollo de actuaciones que tienen por objeto el seguimiento personalizado de adolescentes mayores de dieciséis años con alguna medida de protección o jóvenes mayores de dieciocho años sobre los que se ha ejercido alguna medida protectora.
  - Este programa tiene como finalidad apoyar a la persona joven en el proceso de transición a la vida independiente, dotándole de los recursos personales y de los apoyos necesarios para el desarrollo de una vida autónoma y su plena integración social.
  - Todas las personas adolescentes y jóvenes sobre las cuales se haya ejercido alguna actuación protectora podrán solicitar la participación voluntaria en un programa de apoyo a la emancipación.
  - Los Centros Territoriales de Servicios Sociales, en colaboración con los Servicios Sociales de Atención Primaria y dentro del programa de intervención familiar, dispondrán de un servicio de estas características dirigido a las personas adolescentes y jóvenes de su ámbito territorial, sobre los que se ejerza o haya ejercido alguna actuación protectora.
  - Las Administraciones públicas podrán establecer convenios de colaboración o conciertos con otras Administraciones y entidades públicas y privadas para favorecer el desarrollo de estos programas.

15. Disposición Adicional Tercera, apartado 6, de la Ley 26/2015.



#### ■ Prestación económica de apoyo a la emancipación.

- La prestación económica de apoyo a la emancipación es una prestación económica del Sistema Público de Servicios Sociales en los términos recogidos en el artículo 27 de la Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales. La prestación va dirigida a apoyar el proceso de inserción social de adolescentes o jóvenes que han sido sometidos a tutela o cualquier otra medida de protección por la Administración de la comunidad autónoma, con el objetivo de proporcionarles un ingreso económico periódico que garantice la cobertura de sus necesidades básicas.

#### Castilla-La Mancha (2014)

- Cada centro contará con un proyecto educativo de carácter general que favorezca el trato afectivo personalizado, el respeto a su identidad e intimidad y la participación de los menores acogidos y se regirá por un reglamento de régimen interior que será aprobado por la Dirección General competente en materia de menores. Asimismo, con cada ingreso se efectuará un proyecto socioeducativo individualizado con objetivos a corto, medio y largo plazo.
- Los educadores de los centros superarán un curso de formación previo al desempeño de sus funciones y realizarán cursos de formación permanente.
- No hay mención específica a la transición a la vida independiente.

#### Castilla y León (2002)

- Dentro del concepto de protección hace referencia a la finalidad de lograr el pleno desarrollo y la autonomía de los niños como personas: “La protección de los menores comprende el conjunto de actuaciones y medidas de intervención en situaciones de desprotección tendentes a su reparación en el menor tiempo posible para garantizar la integración de aquellos en los grupos naturales de convivencia, de manera definitiva, segura y estable y en las condiciones básicas suficientes que posibiliten su participación normalizada en la vida familiar, social, económica y cultural, y su pleno desarrollo y autonomía como personas”.
- Se establecerán programas especiales de apoyo y preparación para la vida adulta dirigidos a aquellos adolescentes para los que no sea posible o conveniente el regreso con su familia o la aplicación de otra medida de integración familiar estable.
- El menor, en relación con la actividad de protección de la Administración y junto a los derechos que el ordenamiento jurídico y esta ley reconocen a todos los niños y adolescentes, será titular específicamente de los siguientes:
  - A ser protegido, aun con la oposición de sus padres, una vez se constate la situación de riesgo o de desamparo, y a que se considere especialmente su voluntad, en relación con la preparación para la vida independiente, cuando haya alcanzado los dieciséis años de edad.
- Cuando, tras la finalización de la medida de protección, se constate que el hasta entonces protegido precisa de apoyo, ayuda u orientación para abordar o completar su proceso de integración, así como para garantizar la atención debida cuando sus condiciones de discapacidad dificulten o imposibiliten su vida independiente y especialmente si apareciera afectada su capacidad de obrar, en cuyo caso se llevarán a cabo las acciones conducentes a promover su incapacitación y el nombramiento de tutor al alcanzar la mayoría de edad, la Administración autonómica podrá prolongar las acciones que integraban aquella, o iniciar otras, en los casos y por el tiempo que se establezca en la normativa de desarrollo de esta ley.

- Asimismo, una vez finalizada la medida de protección, la Administración de la comunidad autónoma desplegará actuaciones de seguimiento, en los supuestos y con el contenido que las normas de desarrollo de esta ley determinen, al objeto de constatar la evolución del proceso de integración y prevenir, en su caso, futuras situaciones de riesgo.
- Las actuaciones referidas anteriormente podrán prolongarse más allá del cumplimiento de la mayoría de edad para favorecer, cuando así se precise, la integración sociolaboral y la vida independiente de quienes han estado bajo la guarda de la Administración, en cuyo caso las acciones se centrarán en la formación y orientación laboral y en el apoyo personal mediante ayudas y dispositivos específicos, asegurando el acceso prioritario a los recursos sociales previstos para personas con discapacidad a aquellos que se encuentren en dichas circunstancias.
- Al objeto de hacer efectivo el derecho de los menores que hayan alcanzado los dieciséis años de edad a que se considere especialmente su voluntad, y desde la atención a su interés, cuando aquellos no puedan convivir con su familia, muestren un grado suficiente de autonomía y rechacen los habituales recursos específicos de protección, podrán acordarse las medidas y actuaciones precisas y los apoyos que se estimen necesarios para favorecer su proceso de maduración y propiciar su vida independiente.

### Cataluña (2010)

- Las medidas de protección que deben adoptarse por resolución motivada, siempre teniendo en cuenta el interés del niño o el adolescente, pueden ser entre otras, las medidas de transición a la vida adulta y a la autonomía personal.
- Transición a la vida adulta y a la autonomía personal.
  - Las medidas de transición a la vida adulta y a la autonomía personal deben consistir en ofrecer acompañamiento en la inserción sociolaboral y de vivienda para garantizar una preparación progresiva para la independencia personal, de acuerdo con las necesidades formativas y de integración social y laboral de cada adolescente.
  - Estas medidas pueden acordarse, fundamentalmente, respecto de adolescentes mayores de dieciséis años, con su consentimiento, que se encuentren con escasas posibilidades de retorno al núcleo familiar de origen o sin perspectivas de integración en otros núcleos de convivencia y que tengan riesgo de exclusión social al alcanzar la mayoría de edad.
- Medidas asistenciales:
  - Alcanzada la mayoría de edad, la emancipación o la habilitación de edad, se extinguen las medidas de protección. Sin embargo, el organismo competente de la Generalidad puede disponer las medidas asistenciales que considere necesarias, mediante resolución motivada y con el consentimiento de la persona interesada o, en su defecto, si se trata de un presunto o una presunta incapaz, mediante autorización judicial.
  - Estas medidas asistenciales pueden tener contenido económico, jurídico y social o consistir en el otorgamiento o el mantenimiento de una plaza en centro y pueden extenderse hasta los veintiún años de edad.
  - El abogado o abogada de la Generalidad puede representar y defender en juicio a las personas extuteladas que, al alcanzar la mayoría de edad, la emancipación o la habilitación de edad lo soliciten, siempre que la representación y defensa se haya iniciado durante la minoría de edad.

- Programas de apoyo a la emancipación y a la autonomía personal de los jóvenes extutelados y en situación de riesgo para promover la igualdad de oportunidades.

- El organismo competente debe facilitar la orientación, la formación y el apoyo necesarios a los jóvenes extutelados que, al llegar a la mayoría de edad, a la emancipación o a la habilitación de edad lo soliciten, siempre que cumplan los requisitos establecidos por los programas de autonomía personal.
- Los programas de autonomía personal tienen como objetivo ofrecer a los jóvenes extutelados los recursos de apoyo personal, de vivienda, formativos y laborales necesarios para asesorarlos y acompañarlos en el ejercicio de la plena ciudadanía en condiciones de igualdad, con responsabilidad y con el máximo grado de integración en la sociedad en la que viven.
- Los programas de autonomía personal deben incluir metodologías de inserción fundamentadas en el análisis de género para asegurar la adquisición de competencias profesionales que permitan mejorar la empleabilidad de los jóvenes extutelados.

- **Ley 4/2019, de 24 de julio, de modificación de la Ley 13/2006, de prestaciones sociales de carácter económico**, a la vista de la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran los jóvenes que han estado sujetos a la tutela de la Administración:

#### “Artículo 19. Prestación para jóvenes extutelados

1. Se crea una prestación de derecho subjetivo, de carácter temporal, para atender situaciones de necesidad de los jóvenes que han sido tutelados por el organismo público competente en materia de protección de menores de la Generalidad. Esta prestación es aplicable a los jóvenes extutelados desde los dieciocho años y hasta que cumplan veintitrés.
2. Cuando los jóvenes extutelados cumplen veintiún años, antes de prorrogarles la prestación, el órgano público competente de la Generalidad debe realizar una evaluación individualizada sobre su evolución en los tres años anteriores para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el programa de inserción que siguen y del resto de requisitos necesarios para tener derecho a la prestación, fijados por el apartado 3.
3. Tienen derecho a ser beneficiarios de la prestación regulada por este artículo los jóvenes que cumplen, de forma cumulativa, los siguientes requisitos:
  - a) Encontrarse bajo tutela del organismo competente en materia de protección a la infancia.
  - b) Haber estado bajo la tutela a la que se refiere la letra a durante un año como mínimo.
  - c) Seguir el programa de inserción establecido por el órgano competente y vinculado a unos objetivos específicos.
  - d) Vivir de forma autónoma y fuera del núcleo familiar.
  - e) No disponer de unos ingresos iguales o superiores a una vez y media el indicador de renta de suficiencia.
4. Los programas de inserción deben ser actualizados anualmente e incluir los recursos específicos necesarios para asegurar un proyecto de emancipación de los jóvenes extutelados, la valoración profesionalizada de su seguimiento por parte de los jóvenes y la comunicación a la Administración competente de cualquier cambio en los requisitos de la prestación.
5. Los jóvenes extutelados beneficiarios de la prestación regulada por este artículo que sigan programas de formación reglada postobligatoria pueden solicitar una prórroga de la prestación económica y seguir siendo

beneficiarios del programa de autonomía personal que tengan establecido hasta que hayan finalizado los estudios académicos en curso, y en todo caso, como máximo, hasta los veintitrés años, incluidos.

6. Los jóvenes que cumplen todos los requisitos establecidos por los apartados 1 y 3, excepto el de haber sido tutelados durante un período de un año como mínimo, tienen derecho a la prestación temporal limitada a una duración de doce meses. Los jóvenes extutelados que, cumpliendo los demás requisitos, hayan dejado de ser tutelados en el año inmediatamente anterior al alcance de la mayoría de edad, si se ha constatado su situación de vulnerabilidad y exclusión social como resultado de su retorno al núcleo de origen, pueden, excepcionalmente, acceder a los programas de autonomía personal y, por tanto, tener derecho a la prestación para jóvenes extutelados, con las limitaciones que procedan.

7. La cuantía de la prestación para jóvenes extutelados es la equivalente al indicador de renta de suficiencia y se percibe en pagos mensuales.

8. La prestación para jóvenes extutelados puede incrementarse con otras prestaciones económicas o complementarse con prestaciones de servicios de la Administración de la Generalidad que tengan por finalidad la formación, la integración social y la plena inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo.

9. Son causas de extinción de la prestación para jóvenes extutelados, además de las establecidas con carácter general, las siguientes:

- a) Llevar a cabo una actividad laboral remunerada con una retribución igual o superior a una vez y media el indicador de renta de suficiencia.
- b) Abandonar el programa de inserción o no seguir sus pautas.
- c) Cumplir veintitrés años.
- d) Dejar de vivir de forma autónoma y fuera del núcleo familiar”.

#### Extremadura (1994)

- No hay mención alguna a la transición a la vida independiente en su ley de protección a la infancia.

#### Galicia (2011)

- No hay menciones a la transición a la vida independiente en la legislación de protección de la infancia (dentro de la legislación sobre familia).

#### Illes Balears (2015 y 2019)

Esta es la única Comunidad Autónoma que cuenta con un texto legal íntegramente dedicado a la regulación de los procesos de egreso del sistema de protección, que desarrolla lo dispuesto en el marco legal autonómico general sobre protección de la infancia y la adolescencia. Por su importancia y carácter excepcional, se reproduce íntegramente a continuación:

- **Ley 7/2015, de 10 de abril, por la que se establece el marco regulador de los procesos de autonomía personal de menores que han sido sometidos a una medida de protección o reforma**

“El artículo 39 de la Constitución Española, primero de los dedicados por nuestra Carta Magna a consagrar los principios rectores de la política social y económica, establece que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia, y recoge que los niños disfrutarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.



En este principio rector, que tiene que guiar la actuación de todos los poderes públicos, se inspiran la motivación y el contenido de esta ley, puesto que tiene como objetivo básico la protección de aquellos menores que han estado bajo la protección de las Administraciones públicas que, al conseguir la mayoría de edad, se encuentran en una situación de vulnerabilidad social que los imposibilita vivir de forma autónoma o con las garantías suficientes para ello.

El artículo 16 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en el ámbito de la defensa y la promoción de los derechos sociales de los ciudadanos de las Illes Balears, establece que la actuación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears deberá centrarse primordialmente, entre otros, en los ámbitos correspondientes a la defensa integral de la familia, la protección específica y la tutela social del menor, y la asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión social.

El Estatuto, en los apartados 13, 15, 16 y 39 del artículo 30, atribuye a la comunidad autónoma la competencia exclusiva en materia de juventud, diseño y aplicación de políticas, planes y programas destinados a la juventud, acción y bienestar social, desarrollo comunitario e integración, políticas de atención a las personas y a los colectivos en situación de pobreza o necesidad social, protección social de la familia, conciliación de la vida familiar y laboral y protección de menores.

Por su parte, los apartados 4, 8 y 16 del artículo 70 del Estatuto atribuyen como competencias propias de los consejos insulares los servicios sociales y la asistencia social; el desarrollo comunitario y la integración; las políticas de atención a las personas y a los colectivos en situación de pobreza o necesidad social; la tutela, la acogida y la adopción de menores; juventud; y diseño y aplicación de políticas, planes y programas destinados a la juventud.

La Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears, señala que en el ejercicio de las competencias en materia de promoción y protección de los derechos de las personas menores de edad, las actuaciones públicas y privadas impulsarán el desarrollo de una política integral de atención y protección a estas personas que active los recursos para la cobertura de las necesidades básicas de salud, educación, vivienda, cultura, ocio y la compensación de toda falta que pueda impedir o limitar su desarrollo personal y social y su autonomía, así como procurar una mayor eficacia de la acción protectora mediante una planificación integral de todas las actuaciones dirigidas al sector de infancia y juventud de ámbito autonómico, insular y local.

La Ley 10/2006, de 26 julio, integral de la juventud de las Illes Balears, en su artículo 2.2 señala que los programas y las acciones de las políticas de juventud tienen que poner un énfasis especial en los jóvenes más desfavorecidos, especialmente en aquellos con problemas de adaptación, con discapacidades y en situación o riesgo de exclusión social. Esta ley apuesta por la adopción de una perspectiva transversal basada en la interinstitucionalidad entre las Administraciones implicadas y la incidencia de los agentes sociales que actúan directa o indirectamente sobre la juventud.

Tiene que destacarse la previsión realizada en el anteproyecto de ley de actualización de la legislación de protección a la infancia, que desarrolla el principio rector de la actuación administrativa en virtud del cual la Administración realizará la preparación para la vida independiente para los jóvenes egresados, cuestión de gran importancia social y de la cual ya hay buenas prácticas de entidades públicas y del Tercer Sector en España. En este sentido, el anteproyecto prevé que las entidades públicas ofrecerán programas de preparación para la vida independiente para los jóvenes mayores de edad que hayan estado bajo una medida de protección y lo necesiten. Así se prevé que los jóvenes tutelados podrán estar incluidos en estos programas desde dos años antes del cese de la medida y continuarán en ellos una vez cumplida la mayoría de edad, con el compromiso de participación activa y aprovechamiento por su parte. Los programas deberán propiciar seguimiento socioeducativo, alojamiento, inserción sociolaboral, apoyo psicológico y ayudas económicas.

#### **Artículo 1.** Objeto.

Esta ley tiene por objeto la configuración del marco jurídico de actuación de la comunidad autónoma, en el diseño de medidas y actuaciones dirigidas a posibilitar la cobertura de necesidades básicas, personales y formativas de los jóvenes, sobre los cuales se ejerza o se haya ejercido alguna actuación protectora o judicial, debido a su situación de riesgo, desamparo o conflicto social para facilitar su integración social y laboral.

#### **Artículo 2.** Ámbito de aplicación.

1. Esta ley es aplicable a los jóvenes de edad comprendida entre los 18 y los 23 años en riesgo de exclusión social que no tienen apoyo familiar, especialmente aquellos jóvenes que han sido objeto de una medida de protección o de reforma que no pueden retornar a su familia nuclear y que tienen que asumir un proceso de autonomía personal, que tengan su domicilio o residencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. También es aplicable a aquellos jóvenes respecto de los cuales, aun permaneciendo en su familia nuclear, se haga necesaria su inclusión en un programa de autonomía personal.

2. Esta ley es aplicable a todo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y a todas las administraciones públicas competentes de las Illes Balears.

#### **Artículo 3.** Prioridad administrativa.

En todas las políticas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se establecerá la prioridad de los jóvenes con un programa de autonomía personal para acceder a los programas, las actividades, las prestaciones o las ayudas de que se trate, siempre que sean adecuadas a su situación personal, social y/o familiar y cumplan los requisitos establecidos por los programas de autonomía personal.

#### **Artículo 4.** Programas de preparación para la vida independiente.

Las entidades públicas ofrecerán programas de preparación para la vida independiente para los jóvenes mayores de edad que hayan estado bajo una medida de protección y/o reforma y lo necesiten. Los jóvenes podrán estar incluidos en estos programas desde dos años antes del cese de la medida y continuarán una vez cumplida la mayoría de edad, con el compromiso de participación activa y aprovechamiento por su parte. Los programas deberán propiciar seguimiento socioeducativo, alojamiento, inserción sociolaboral, apoyo psicológico y ayudas económicas.

#### **Artículo 5.** Ámbitos de actuación.

Las Administraciones públicas competentes orientarán sus políticas hacia la preparación para la vida independiente de los jóvenes mayores de edad que hayan estado bajo una medida de protección y/o reforma que lo necesiten. Para ello se garantizará:

- a) El seguimiento socioeducativo de los jóvenes incluidos dentro de los programas de autonomía personal como una actuación imprescindible para apoyarlos durante todo el proceso de emancipación.
- b) El acceso a la enseñanza reglada obligatoria y postobligatoria, así como el acceso a la formación profesional básica y, si procede, el acceso a la formación de grado medio y superior.
- c) El desarrollo de programas de acompañamiento laboral y de inserción sociolaboral y el fomento de la colaboración con el ámbito público y privado para la inserción laboral de los jóvenes.
- d) La ordenación y la organización de los recursos de vivienda existentes, así como la puesta a disposición de pisos de emancipación para jóvenes a partir de los 18 años vinculando su estancia a su programa de autonomía personal, y pisos de apoyo al seguimiento personal de los jóvenes. Igualmente se facilitará a los jóvenes el acceso a viviendas de alquiler de forma autónoma.



e) Una renta mensual ligada al cumplimiento del programa de autonomía personal, cuyo importe será adaptado atendiendo a las necesidades y circunstancias del beneficiario.

**Artículo 6.** Prolongación de estancias en los centros después de la mayoría de edad.

Con objeto de favorecer el proceso de integración en desarrollo, continuar la atención dispensada y mantener los apoyos psicosociales que sean necesarios, podrá prolongarse la permanencia en un centro de los jóvenes que, acogidos en régimen residencial, lleguen a la mayoría de edad. Esta prolongación podrá acordarse cuando quienes lleguen a la mayoría de edad reúnan los siguientes requisitos:

- a) Hayan permanecido en acogida residencial hasta este momento.
- b) Hayan demostrado una positiva adaptación a este recurso y capacidad de vivir de forma responsable.
- c) Carezcan de apoyo familiar suficiente y medios para su independencia.

d) Lo soliciten voluntariamente, comprometiéndose por escrito a implicarse en el programa de autonomía personal que a tal efecto tenga que establecerse, así como a continuar o iniciar una actividad laboral o académica. La inclusión en el programa de prolongación de estancias se acordará por periodos de un año, y como máximo hasta que el joven cumpla los veintiún años, mediante el procedimiento formal que se determine a tal efecto, siempre que en el centro, propio o colaborador, existan plazas vacantes o previsión sobre este tema.

**Artículo 7.** Confidencialidad de las actuaciones.

En las actuaciones y los procedimientos relacionados con los jóvenes objeto de esta ley, se protegerán su intimidad, sus valores y creencias y la confidencialidad de sus datos personales, así como de cualquier persona que esté bajo su guarda y custodia con estricto respeto a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

**Artículo 8.** Colaboración entre Administraciones.

Las Administraciones competentes establecerán y aplicarán criterios de coordinación interinstitucional que impidan la duplicidad de las actuaciones para satisfacer el mismo servicio. Las Administraciones competentes, en su ámbito competencial y territorial, promoverán la implicación de las entidades locales en la difusión del conocimiento, de la información y de los recursos entre los potencialmente interesados, y de la existencia de los programas de autonomía o emancipación que esta ley establece, y su colaboración activa en la difusión, la aplicación y la eficacia de estos programas. A tal efecto, se podrán establecer los convenios de colaboración interadministrativa que sean pertinentes.

**Artículo 9.** Entidades de iniciativa social.

Las Administraciones competentes fomentarán la colaboración con las entidades privadas sin ánimo de lucro que contribuyan al cumplimiento de los objetivos previstos en esta ley, en los términos establecidos legalmente.

**Disposición adicional única.**

El Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears elaborará en el plazo máximo de 12 meses desde el día siguiente a la entrada en vigor de esta ley un plan integral que incluya las acciones y los objetivos para hacer realidad la existencia de una red de apoyo eficaz para los jóvenes incluidos en un programa de autonomía personal.

**Disposición final primera.** Habilitación de desarrollo.

Se faculta al Gobierno de las Illes Balears para que dicte cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y el desarrollo de esta ley.

**Disposición final segunda.** Normativa sobre la renta mensual.

El Gobierno de las Illes Balears, a través de la consejería competente en materia de servicios sociales, en el plazo máximo de 18 meses elaborará la normativa que regule la renta mensual que recoge el artículo 5.e) de la ley.

También la reciente legislación balear sobre protección de los derechos del niño recoge la ordenación de la transición a la vida independiente:

**Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears.**

■ La entidad pública tiene las obligaciones básicas siguientes:

- Disponer de un plan individualizado de protección de cada niño, niña o adolescente que establezca claramente la finalidad del ingreso, los objetivos y el plazo para alcanzarlos; este plan tiene que prever la preparación del niño, niña o adolescente, tanto a la llegada como a la salida del centro.
- Adoptar todas las decisiones en relación con el acogimiento residencial de los niños, niñas y adolescentes en su interés.
- Perseguir el éxito escolar de los niños, niñas y adolescentes en acogimiento residencial potenciando su educación integral e inclusiva, con una consideración especial a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes con diversidad funcional, y velar por su preparación para la vida plena, especialmente por su escolarización y formación. En el caso de las personas adolescentes de dieciséis a dieciocho años, uno de los objetivos prioritarios es la preparación para la vida independiente, la orientación y la inserción laboral.
- Velar por la preparación para la vida independiente y promover la participación de los niños, niñas y adolescentes en las decisiones que les afecten, incluidas la misma gestión del centro, la autonomía y la asunción progresiva de responsabilidades.

■ Transición a la vida adulta y a la autonomía personal:

- Las medidas de transición a la vida adulta y a la autonomía personal consisten en ofrecer acompañamiento en la inserción sociolaboral y de vivienda para garantizar una preparación progresiva para la independencia personal, de acuerdo con las necesidades formativas y de integración social y laboral de cada adolescente.
- Fundamentalmente, estas medidas se pueden acordar respecto a adolescentes de más de dieciséis años, con su consentimiento, que se encuentren con escasas posibilidades de retorno al núcleo familiar de origen o sin perspectivas de integración en otros núcleos de convivencia y que tengan riesgo de exclusión social al alcanzar la mayoría de edad.
- De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 7/2015, de 10 de abril, por la que se establece el marco regulador de los procesos de autonomía personal de menores que han sido sometidos a una medida de protección o reforma, con la finalidad de favorecer el proceso de integración en desarrollo, continuar la atención dispensada y mantener los apoyos psicosociales necesarios, se puede prolongar la permanencia en un centro de los jóvenes que, acogidos en régimen residencial, lleguen a la mayoría de edad. Esta prolongación se puede acordar cuando los que lleguen a la mayoría de edad cumplan los requisitos, en la forma y en los plazos que establece la ley mencionada.





## La Rioja (2006)

Es la única ley autonómica que se refiere a las actuaciones públicas respecto de los menores emancipados y que, aunque no están sujetos a una medida de acogimiento residencial, sí pueden ser declarados en situación de riesgo como fundamento de una intervención de apoyo que garantice su plena integración. Es un ejemplo de cómo la obligación de protección debe (i) recogerse por norma con rango de ley y (ii) ampliar su alcance conforme a la Convención.

- Los menores emancipados o habilitados de edad pueden ser declarados en situación de riesgo cuando carezcan de medios materiales de subsistencia o concurren otras circunstancias que permitan razonablemente temer que puedan estar incurso en el futuro en una situación de inadaptación. Si un menor declarado en situación de riesgo se emancipare o habilite de edad y concurren las circunstancias, se acordará la modificación de las medidas adoptadas.
- En este caso, se adoptarán las medidas previstas en este capítulo como de apoyo a la persona del menor, a fin de procurar satisfacer sus necesidades básicas y promover su plena integración social y laboral. En particular, si lo necesitaren, podrá ofrecerse a estos menores alojamiento en las residencias gestionadas por la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja o por instituciones colaboradoras de integración familiar.
- Medidas de apoyo al cesar la guarda. Cuando cese la guarda por la mayoría de edad o la emancipación o habilitación de edad de un menor, la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja podrá adoptar medidas de apoyo dirigidas a facilitar su vida independiente e integración sociolaboral.

## Madrid (1995)

- La ley no dice nada. El Reglamento que regula el Estatuto de los centros (de 1998), tampoco.

## Murcia (1995)

- No hay mención en la ley.

## Navarra (2005)

- El menor sujeto a protección, junto a los derechos que la Ley Foral y el resto del ordenamiento jurídico reconocen a todos los menores, será titular específicamente de los siguientes:
  - Ser protegido, aun con la oposición de sus padres, una vez se constate la situación de riesgo o de desamparo, y a que se considere especialmente su voluntad, en relación con la preparación para la vida independiente, cuando haya alcanzado los dieciséis años de edad.

## País Vasco (2005)

Como la mayor parte de las leyes autonómicas, dispone que la reintegración familiar del niño en acogimiento es un objetivo prioritario, si bien esta es de las pocas leyes que explícitamente recoge la obligación de trabajar con la familia para facilitar ese retorno con éxito. Así, junto con la medida de acogimiento que se establezca, podrá aplicarse un programa de intervención familiar a la familia de origen con el fin de mejorar las condiciones de convivencia en el hogar en aras de la posible reintegración del niño, niña o adolescente en su hogar familiar.

- Programas de transición a la vida adulta.

- Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, crearán y promoverán la creación de programas de transición a la vida adulta.

- A efectos de la presente ley, se entiende por programas de transición a la vida adulta los destinados a adolescentes que requieren una preparación a las actividades y responsabilidades propias de la vida adulta e independiente.

## Comunidad Valenciana (2018)

- El acogimiento residencial es una medida de protección mediante la que se proporciona a una persona protegida un lugar de residencia y convivencia y una atención orientada a su desarrollo holístico y comunitario.
- La Generalitat, en el ejercicio de sus competencias en materia de acogimiento residencial, observará los siguientes principios, además de los recogidos en los artículos 4 y 95 de su ley:
  - Participación de los niños, niñas y adolescentes en las decisiones que les afecten, asegurando la accesibilidad universal. Todas las residencias y hogares deberán disponer de órganos internos de participación que permitan tomar parte en su gestión a toda la comunidad educativa.
  - Ocio educativo, mediante la realización de una serie de actividades sociales, culturales, deportivas, medioambientales y de tiempo libre que permitan el desarrollo holístico y comunitario del niño, niña y adolescente, y que eduquen en hábitos de participación y en valores de compromiso e inclusión social.
  - Emancipación, promoviendo la autonomía personal, la formación, la inserción laboral y los apoyos sociales que las personas protegidas precisen para su vida adulta.
- Participación de las personas acogidas.
  - Tras el ingreso en la residencia u hogar, se elaborará un proyecto socioeducativo individual, en el marco del plan de protección, con la participación de la propia persona protegida, de acuerdo a su edad y etapa madurativa, a la que se escuchará e informará de su contenido y especialmente de sus objetivos y de la finalidad del plan de protección.
  - Se promoverá la participación colectiva de las personas acogidas en las decisiones que las afecten, incluida la propia gestión y organización de la residencia u hogar y la programación de actividades.
- Derecho a la formación y acceso al empleo.
  - En los procedimientos de contratación y de concesión de subvenciones, la Administración de la Generalitat y los entes del sector público de esta incorporarán cláusulas de responsabilidad social para fomentar la inserción laboral de las personas referenciadas en el apartado segundo anterior, así como quienes participen en un programa de preparación para la vida independiente.
- Plan de protección.
  - El objetivo del plan de protección será la reunificación familiar, siempre que sea previsible que, en un plazo máximo de dos años, la familia de origen pueda encontrarse en condiciones de desempeñar adecuadamente las funciones propias de la tutela o la patria potestad. Cuando no se estime posible la reunificación familiar o cuando esta requiera de una intervención tan prolongada que comprometa el adecuado desarrollo evolutivo de la persona protegida, el objetivo será la integración estable en una familia alternativa, de acuerdo a las necesidades y características de las niñas, niños y adolescentes, salvo que, atendiendo a la voluntad, la madurez, la identidad familiar y demás circunstancias de la persona protegida, resulte más favorable a su interés que sea la preparación para la vida independiente.

#### ■ Preparación para la vida independiente.

- El plan de protección para adolescentes bajo la guarda o la tutela de la Generalitat tendrá entre sus prioridades la consecución de la autonomía personal, la plena inclusión social, la inserción laboral y la preparación para la vida independiente. Se priorizará la modalidad de acogimiento familiar frente al residencial, siempre teniendo en cuenta el interés superior de la persona menor de edad. Cuando una persona menor de edad no documentada haya estado sujeta legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución española durante dos años consecutivos, la Generalitat, a través de la conselleria competente en materia de protección de infancia y adolescencia, impulsará el expediente para tramitar su documentación.

- A partir de los dieciséis años, quienes se encuentren bajo la tutela de la Generalitat, o quienes estén bajo la guarda de la Generalitat y se hallen en riesgo de exclusión social, por carecer de apoyos familiares adecuados, tendrán derecho a participar en un programa de preparación para la vida independiente. También tendrán derecho a participar en estos programas quienes, al alcanzar la mayoría de edad, estuvieran en esa situación, hasta que estén en condiciones de llevar una vida autónoma o, a lo sumo, hasta los veinticinco años de edad. La conselleria con competencia en materia de infancia y adolescencia realizará un seguimiento del proceso de integración social de las personas que estuvieron bajo tutela o guarda de la Generalitat y que han regresado a su entorno familiar, a fin de ofrecer, en su caso, los apoyos necesarios para favorecer una vida independiente.

- La participación en estos programas será voluntaria y estará condicionada a un compromiso de participación y aprovechamiento. Para establecer sus objetivos y contenidos se contará con la intervención activa de la persona interesada.

- Estos programas constituirán una intervención integral comunitaria que abarque, al menos:

- El seguimiento socioeducativo dirigido a potenciar la autonomía personal y social.

- La inserción sociolaboral mediante la orientación y formación, así como el acompañamiento laboral y el fomento del empleo. Se desarrollarán medidas de sensibilización y concienciación sobre los programas sociolaborales para asegurar la participación efectiva de los jóvenes.

- La alternativa de alojamiento, que podrá ofrecerse, en los términos en que se determine reglamentariamente, mediante la prolongación de la estancia en residencias u hogares de acogimiento o en familias mediante la puesta a disposición de hogares de emancipación, o mediante medidas destinadas a facilitar el acceso a viviendas de alquiler o a un hogar alternativo. El programa podrá contener otras acciones destinadas a atender necesidades particulares de los participantes en el acceso a la vida adulta, como orientación jurídica.

- Las políticas que lleve a cabo la Generalitat en materia de juventud e inclusión social tendrán en cuenta las necesidades particulares de este colectivo y otorgarán prioridad a las personas participantes en estos programas para el acceso a la educación secundaria postobligatoria y a la educación superior, a los programas de fomento del empleo y de inserción sociolaboral, a las ayudas para el alquiler de viviendas y a cualquier otra prestación o ayuda pública que pueda contribuir al desarrollo de la independencia personal. Para facilitar el acceso a los estudios superiores, la Administración de la Generalitat establecerá vías de colaboración con las universidades valencianas.

- Las actuaciones previstas en los programas de preparación para la vida independiente utilizarán, siempre que sea posible, los recursos de carácter general destinados al conjunto de la población, a la juventud, o a las personas en riesgo de exclusión, complementándolas con apoyos o prestaciones de la entidad pública de protección. Incluirán, asimismo, la colaboración de personas y familias voluntarias que acompañen y actúen como mentoras, a fin de potenciar la red de apoyo social de las personas participantes.

- Las actuaciones de estos programas se realizarán desde una perspectiva de género.

- Cuando quienes participen en estos programas tengan alguna diversidad funcional o discapacidad, se contemplarán los ajustes necesarios para favorecer su autonomía personal.

Ala vista de las previsiones anteriores, aunque la legislación autonómica en su mayoría se refiere al objetivo de la reintegración familiar o social del niño, lo hace pensando en un retorno antes de la mayoría de edad. En este punto, y aunque no sea objeto directo del informe, sería conveniente que la legislación asumiera el trabajo con la familia como parte de la obligación y del servicio de protección, puesto que (i) el derecho del niño a vivir con su familia sigue intacto y, por tanto (ii) el Estado sigue teniendo obligación de garantizarlo. No es incompatible apartar al niño del daño o la desprotección durante un tiempo y, a la vez, reforzar y capacitar a la familia a la que idealmente ha de regresar. De este modo, quizá se podrían reducir los casos en los que los niños salen del sistema sin posibilidad de retornar a la familia.

Son pocas las leyes autonómicas que asumen como obligación el diseño de un proceso de transición a la vida independiente y de apoyo integral a los egresados del sistema. Estos textos acogen sustancialmente los estándares internacionales y deberían ser incorporados a la legislación del resto de comunidades autónomas si se quiere garantizar la protección integral, gradual y continua que acoge la Convención. El hecho de que sea de aplicación a muchos territorios autonómicos lo dispuesto en la Ley 26/2015 no deja de obligar a las comunidades autónomas a cumplir con lo dispuesto en la Convención, que, además, va más lejos en este punto que la legislación estatal (que también debería ampliarse).



## 4. LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE GARANTIZAR LA TRANSICIÓN A LA VIDA INDEPENDIENTE

### 4.1 El concepto de protección integral, gradual y continua de los derechos del niño en cuidado alternativo comprende la transición a la vida independiente

#### 4.1.1 El concepto de protección integral debe comprender la transición a la vida independiente

En términos generales, la legislación acoge un concepto amplio de protección de la infancia y la adolescencia que excede el de beneficencia en el que hunde sus raíces el de asistencia social y que abarca la prevención de las situaciones de desprotección, la actuación sobre las mismas cuando esta no ha podido evitarse y se ha producido, así como otras actuaciones y medidas que tienen como fin la integración familiar y social del menor mediante programas de preparación a la vida independiente. La protección se concibe, pues, en un sentido integral.

No se pretende, por tanto, contemplar únicamente un conjunto de medidas de intervención una vez que se ha producido y constatado la efectiva desprotección del niño (que podría considerarse un concepto estricto), sino que comprende igualmente la prevención y la integración familiar y social del menor, incluso en algún caso, la promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia en diversos ámbitos (educativo, sanitario, social, medios de comunicación, nuevas tecnologías, consumo, etc.).

Todas estas “fases” del ciclo de la desprotección se ordenan secuencialmente de menor a mayor intensidad de las medidas que cabe adoptar en función de la gravedad de la situación de desprotección en que se encuentra el niño, tal como se recoge en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y en la legislación autonómica sobre protección de la infancia y la adolescencia. Así, el artículo 12.1 LOPJM dispone que la protección de los menores por los poderes públicos se realizará: i. mediante la prevención, detección y reparación de situaciones de riesgo, con el establecimiento de los servicios y recursos adecuados para tal fin; ii. el ejercicio de la guarda y iii. en los casos de declaración de desamparo, la asunción de la tutela por ministerio de la ley. Supone la única excepción admisible al derecho del niño a crecer en familia, por lo que debe ser excepcional, residual y subsidiario de cualquier otra acción que priorice la permanencia del niño con su entorno familiar de origen.

Respecto de esta última “fase del ciclo de la desprotección del niño”, la de mayor injerencia en la vida de este y de su familia hasta el punto de justificar su separación (en principio temporal), la legislación suele limitarse a establecer cómo ha de llevarse a cabo esa guarda en el acogimiento residencial, sin que apenas se haga referencia al momento posterior. Esta respuesta normativa responde, sin embargo, a un modelo “tradicional”, tutelar y asistencial de protección de la infancia y la adolescencia en el que la principal respuesta a las graves vulneraciones de derechos que padece el niño es su separación del núcleo familiar. Conforme a esta idea, el Estado cumpliría la obligación de ofrecer una protección especial a estos niños cuando los coloca en alguna modalidad de cuidado alternativo hasta que alcanzan la mayoría de edad. A los dieciocho años termina la protección del Estado porque pasan a ser personas que quedan fuera del ámbito subjetivo de aplicación de la Convención y de la respectiva legislación nacional y autonómica, que extiende su actuación hasta ese momento temporal.

Desde esta idea firmemente asentada en nuestra legislación, los principales avances en relación con el cuidado alternativo han supuesto una sofisticación de las exigencias de calidad, principalmente en el acogimiento residencial, para acomodar su gestión a las exigencias de la Convención, que promueve la garantía de los niños y niñas privados del cuidado parental y no solo la cobertura de sus necesidades básicas (alimentación, vestido, vivienda, educación).

Así, se ha mejorado la atención que se presta a estos niños con centros más reducidos, con mejores instalaciones y mayores ratios de profesionales cada vez mejor formados y especializados y con el reconocimiento incluso de algunos derechos específicamente asignados a niños tutelados (como se hizo, por ejemplo, en virtud de la Ley 26/2015 de Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia).



En suma, han perfeccionado los instrumentos para entrar en el sistema (intervención en situación de riesgo, procedimientos administrativos, expedientes, valoración del interés superior del niño, declaración formal del desamparo, elección de la modalidad adecuada de cuidado alternativo) y para permanecer en el mismo en las mejores condiciones. Sin embargo, no ha atendido convenientemente el elemento finalístico o teleológico de la protección. Se sabe quién protege (la entidad pública), por qué razones (supuestos legales de desamparo), bajo qué modalidades (cuidado alternativo), durante cuánto tiempo (transitorio), pero no se ha organizado el sistema desde la pregunta del sentido último de la protección: para qué se protege al niño. La respuesta no puede ser solo -como en el modelo asistencial- para apartarlo de un daño y cubrir sus necesidades, sino que debe incorporar el cuidado y desarrollo holístico del niño y mirar a su integración en la sociedad más allá de la mayoría de edad.

El acogimiento residencial no es, por tanto, un fin en sí mismo, sino el medio para sortear las graves dificultades por las que ha pasado un niño y permitirle lograr el pleno desarrollo de su personalidad en su transición a una vida adulta e independiente. El cuidado alternativo no es una alternativa al cuidado, sigue siendo cuidado en el pleno sentido del término y, por tanto, debe perseguir sus mismos objetivos.

El acogimiento no es el fin -entendido como término o consumación- de la acción protectora del Estado, sino un cauce para posibilitar el desarrollo holístico del niño y su (re)integración familiar o social cuando alcanza la mayoría de edad. En consecuencia, toda decisión que se tome respecto de ellos debe estar encaminada a ese fin último de lograr la independencia vital como cualquier otro niño y garantizar sus derechos también tras la mayoría de edad. La transición a la vida independiente debe, pues, ser parte del concepto de protección.

En este sentido se ha expresado el Comité de Derechos del Niño en su Observación General Número 20 sobre los derechos del niño en la edad adolescente<sup>16</sup>:

“Los Estados también deben adoptar medidas que fomenten la autonomía y mejoren las oportunidades de futuro de los adolescentes sujetos a modalidades alternativas de cuidado, así como medidas que pongan remedio a la vulnerabilidad y el riesgo particulares a los que se enfrentan a medida que adquieren la edad suficiente para prescindir de esa atención.

Los adolescentes que se preparan para abandonar el sistema de cuidado alternativo necesitan ayuda para preparar esa transición, tener acceso a empleo, vivienda y apoyo psicológico, participar junto a sus familiares en actividades de rehabilitación si ello redundaría en su interés superior y acceder a los servicios de acompañamiento de extutelados, de conformidad con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños”.

#### 4.1.2 La gradualidad de las medidas para entrar en el sistema debe observarse también para salir de él

El tránsito a la vida adulta se produce al cumplir los dieciocho años, edad que nuestra Constitución ha señalado como la mayoría de edad. Sin embargo, ser mayor de edad no equivale a ser independiente económicamente. La vida adulta no es lo mismo que la vida independiente y, sin embargo, a los jóvenes extutelados se les aplica esta ecuación y se les exige estar en condiciones de vivir independientes cuando lleguen a los dieciocho años. Sorprende esta situación si tenemos en cuenta que, según los datos del Observatorio de Emancipación del Consejo de Juventud correspondientes al año 2019, tan solo el 18,5 % de la población entre 16 y 29 años se ha emancipado (cifra que viene siendo descendiente desde hace unos años). Es decir, la mayor parte de nuestros jóvenes (casi cuatro de cada cinco) provenientes de cuidados parentales permanecen en el hogar durante varios años después de haber alcanzado la mayoría de edad. No obstante, las leyes que hemos mencionado antes, cuando se refieren a la transición a la vida independiente, proponen como camino casi exclusivo el de la capacitación profesional para lograr ingresos económicos y valerse por sí mismos al salir del sistema por alcanzar la mayoría de edad, obligándoles a independizarse once años antes que sus iguales.

Este planteamiento no parece coherente con la acción protectora anterior, es ineficiente y no atiende a un enfoque de derechos del niño. Es incoherente porque, con el despliegue de medidas protectoras con que contamos en España, parece que al final lo relevante es que el joven no suponga una carga para el Estado y no tanto el pleno disfrute de su ciudadanía y los derechos que le son inherentes. Como ha afirmado el Comité de Derechos del Niño, “los Estados deben comprometerse a hacer efectivos los derechos humanos más allá de la infancia. En particular, deben garantizar mecanismos de seguimiento para los niños en entornos de cuidado alternativo y para los niños de la calle en su transición a la edad adulta cuando cumplen 18 años, a fin de evitar el cese repentino del apoyo y los servicios”<sup>17</sup>.

No hay tampoco coherencia entre la garantía de un acogimiento residencial que aspira a ser exquisitamente respetuoso con los derechos del niño y su brusca interrupción en cuanto el tutelado alcanza la mayoría de edad. Es también económicamente ineficiente y, por tanto, injustificable desde ese punto de vista, que el Estado dedique enormes cantidades de esfuerzos y recursos humanos y económicos a procurar el mejor acompañamiento posible a estos niños y se desentienda de los resultados que obtenga con esas acciones, que con enorme probabilidad serán malos si se deja a estas personas sin apoyos de ningún tipo. Que la mayor parte de los egresados se vean en una situación de práctica exclusión social (en parte debido a la escasa formación académica, la inexistencia de una red familiar o social de apoyos y otros problemas) indica que las cosas no se han hecho bien. Y es, por último, contrario a los derechos del niño cuando sus decisiones no tienen en cuenta su dimensión evolutiva y su inexorable llegada a la vida adulta, tal como exige que se haga el concepto del interés superior del niño.

Siguiendo una simetría respecto de la creciente intensidad de las medidas de protección que llevan a la declaración de desamparo en casos de desprotección grave es preciso no concluir abruptamente la protección al llegar a los dieciocho años, sino trazar un plan de progresiva autonomía del niño, aminorando progresivamente los elementos de dependencia del sistema e incrementando sus capacidades para la vida independiente. En esta fase se iría “desprotegiendo” gradualmente, relajando la presencia del Estado para dar espacio al joven y a las decisiones que adopte. Pero, para poder elegir, es necesario tener diversas opciones en la salida del sistema y, además, contar con tiempo para poder desarrollar la elección. En cambio, la principal opción incluso explicitada en la legislación es la preparación para trabajar cuanto antes.

#### 4.1.3 La necesaria continuidad en la protección

Es necesario, pues, que exista continuidad en la acción de protección de los egresados del sistema desde el entendimiento de que la transición a la vida adulta es una fase más de la obligación del Estado de proteger al niño. Esta protección debe empezar a diseñarse antes de la salida del sistema y continuar durante unos años más, en función de las circunstancias del caso. Hasta la mayoría de edad, el paraguas jurídico que ampara la actuación de acompañamiento a la vida independiente será la tutela administrativa (generalmente entre los 16 años -cuando termina la enseñanza obligatoria- y los 18), siendo necesaria una específica cobertura legal que ampare las acciones ulteriores. De este modo, un texto normativo de rango suficiente recogerá derechos de los egresados e impondrá obligaciones jurídicamente exigibles a quienes deban garantizar aquellos.

Estas etapas se deben identificar a efectos de determinar la intervención más adecuada y, sobre todo, el marco legal que la ampare, pues la vida de las personas no se divide en intervalos separados unos de otros, sino que es un *continuum*. En consecuencia, los cuidados y protección debidos han de serlo igualmente. No se protege bien al niño cuando entre la toma de una medida y otra decisión administrativa transcurre un tiempo sin soporte jurídico. No se trata de una concatenación de decisiones administrativas, sino de lograr poner al niño en el centro y garantizar todos sus derechos de manera continua, sin lagunas jurídicas. Y esa continuidad debe abarcar, también, la transición a la vida independiente.

En este sentido, el Comité (Observación General Número 20), afirma:

“Los sistemas deben proporcionar una **línea ininterrumpida de atención** en todos los contextos pertinentes, entre los que se incluyen la prevención, la intervención temprana, la divulgación en la calle, las líneas de

16. Observación General Núm. 20, apartados 52 y 53.

17. Observación General Núm. 21, ap. 16.



atención telefónica, los centros de acogida, los centros de día, la asistencia residencial temporal, la reunificación familiar, los hogares de guarda, la vida independiente u otras opciones de asistencia a corto o largo plazo”.

La ley valenciana de finales de 2018 ha recogido esta idea con la que se pretende atenuar el impacto de los cambios que las medidas de protección suponen para los niños (cuando se declara el riesgo, cuando se propone la declaración de desamparo, cuando se propone la medida de cuidado alternativo, cuando se decide el retorno a la familia, etc.). De acuerdo con los estándares internacionales, se pretende planificar cada actuación, elegir la decisión más acorde con el interés superior del niño anticipando los posibles efectos que pueda tener:

“**Artículo 120.** Transiciones de entorno de convivencia.

1. Las variaciones de medidas o de la forma de ejercicio de la guarda que impliquen un cambio de entorno de convivencia de la persona protegida se llevarán a cabo de acuerdo con un plan individualizado de transición de entorno, adaptado a su edad, salvo que el interés de esta requiera de una actuación urgente debidamente justificada.
2. En la planificación de la transición se escuchará y preparará a la persona protegida y a las familias o instituciones implicadas. Tanto las personas que cedan la guarda como quienes la reciban vendrán obligadas a colaborar en el desarrollo del plan de transición.
3. La transición se llevará a cabo mediante contactos graduales y/o con el acompañamiento de alguna persona que le aporte seguridad emocional. Se prestará especial atención a las transiciones de personas menores de cero a dos años por las consecuencias psicológicas que pueden tener.
4. A fin de preservar el sentido de continuidad biográfica y favorecer el desarrollo de su identidad, las personas protegidas tendrán derecho a llevar consigo fotografías, recuerdos, pertenencias y objetos personales. Reglamentariamente se regulará la entrega de un libro de vida, en el que se recogerá la información y los documentos e imágenes esenciales de su historia personal, en aquellas transiciones que puedan suponer un hito biográfico importante.
5. Dentro de la planificación de la transición se establecerá un régimen de visitas para la familia de acogida a fin de prevenir las consecuencias que de una ruptura abrupta con dicho vínculo pudieran derivarse, así como la seguridad para el establecimiento del nuevo vínculo con la familia del nuevo entorno”.

Los planes de transición deben garantizar esa necesaria continuidad que evita poner en peligro los avances que se hayan podido lograr hasta ese momento. Esto mismo sería conveniente hacerlo para diseñar la salida del sistema de la forma menos traumática y más sostenible posible para el egresado, teniendo en cuenta sus características psicofísicas, aptitudes y desarrollo y, por supuesto, desde la voluntariedad. A mayor autonomía, disminuye el acompañamiento, pero siempre atendiendo al desarrollo evolutivo de cada adolescente y su creciente contribución al devenir de su propia vida.

#### 4.2 Justificación de la actuación del Estado sobre la base de un enfoque de derechos

La obligación del Estado de garantizar la protección del niño incluso más allá de la mayoría de edad es un imperativo de derechos humanos. Antes de alcanzar los dieciocho, además, lo debe hacer por expreso mandato de la Convención sobre los derechos del niño. Este es el factor clave que explica el diferente alcance de un modelo asistencial de cobertura de necesidades y un modelo de protección integral basado en derechos. En el primer caso, la obligación del estado consiste en cubrir alojamiento, vestido y alimentación hasta los dieciocho años, mientras que el segundo modelo, acogido por la Convención, garantiza los derechos del niño tutelado por el Estado entre los que está el derecho a un desarrollo holístico que lo capacite para la vida independiente, aunque no siempre será posible que coincida con la mayoría de edad.

#### 4.2.1 El Interés superior del niño como criterio de “entrada” y de “salida” del sistema

La medida de acogimiento adoptada para cada niño privado del cuidado parental debe responder siempre a su interés superior tanto al entrar en el sistema como mientras está en él bajo la tutela del Estado y, también, para articular su salida del mismo. La finalidad de toda medida adoptada para proteger a un niño es lograr su desarrollo holístico, cubriendo todas sus necesidades y garantizando todos sus derechos, permitiéndole integrarse en la sociedad y llevar una vida autónoma e independiente incluso cuando ha tenido que verse privado del cuidado parental. En estos casos, es necesario preparar una salida del sistema que sea gradual (un proceso) y que atienda, una vez más, al interés superior del niño, principio fundamental siempre que se trate de una persona menor de edad. Y entre los dieciséis (o antes) y los dieciocho se es menor de edad. Esto significa que habrá que hacer una planificación individual, caso por caso, atendiendo a las características propias de cada niño o niña para salir del sistema y articular su transición hacia un nuevo entorno de convivencia con apoyos distintos a los que tenía bajo la tutela.

Así, la LOPJM menciona entre los elementos a tener en cuenta para la evaluación del interés superior del niño (como base para una decisión ulterior): la edad y madurez del niño; la necesidad de garantizar su igualdad y no discriminación por su especial vulnerabilidad, por ejemplo por carecer de entorno familiar; el irreversible efecto del transcurso del tiempo en su desarrollo, así como la preparación del tránsito a la edad adulta e independiente de acuerdo con sus capacidades y circunstancias personales. Todos estos elementos deben ser valorados conjuntamente de forma que la medida que se adopte en el interés superior del niño no restrinja o limite más derechos que los que ampara. Al contrario, se entiende que no puede tomarse válidamente la decisión de cesar la tutela de un niño sin haber ponderado estos elementos y determinado lo que su superior interés exige. El acogimiento no puede cesar, sin más, a los dieciocho años.

#### 4.2.2 El derecho al desarrollo

Cuando la Convención (artículo 6) reconoce el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, emplea tres términos distintos que responden a conceptos también diversos.

El pleno desarrollo es algo que se alcanza en distintos momentos de la vida de las personas, dependiendo de las infinitas circunstancias que las hayan rodeado. Solo jurídicamente existe certeza sobre esto porque la Constitución señala que la mayoría de edad se alcanza al cumplir los dieciocho años. Se entiende, pues, que toda persona que haya alcanzado esa edad puede ejercer plenamente la totalidad de los derechos que el ordenamiento le reconoce (“se es capaz para todos los actos de la vida civil”) sin necesidad de contar con un representante legal. Sin embargo, entendiendo el derecho del niño al desarrollo como algo holístico (intelectual, emocional, social) parece difícil que se alcance de modo automático justamente al llegar a esa edad y más bien se presenta como un proceso que se prolonga en el tiempo.

Acompañar a los niños y egresados en esa transición hacia una madurez y desarrollo que les permita llevar una vida independiente de manera sostenible es parte de la obligación de protección que debe asumir el Estado, aunque para garantizarla necesite cambiar el instrumento jurídico. El cese de la tutela no puede paralizar el proceso vital del niño y debe ser precisamente quien lo acompañaba en el mismo quien asuma esa continuidad. Limitar la protección hasta los 18 años es una opción puramente asistencialista que pone como pretexto el cese de la tutela administrativa. Y es así, pero no por ello puede ni debe el Estado dejar de acompañar a estos jóvenes en su transición a la vida independiente porque iría contra su derecho al desarrollo e, incluso, en muchas ocasiones, a un nivel de vida digno cuando no a la supervivencia.

#### 4.2.3 El derecho a ser escuchado

Toda medida que se adopte en el interés superior del niño debe ser adoptada necesariamente contando al menos con su participación. El diseño del proceso de salida del sistema no puede hacerse sin contar con la participación del niño. Este debe ser informado de todo lo relevante para la decisión que se desee adoptar, así como de el valor que en la decisión se ha dado a sus opiniones y deseos. Es importante aquí recordar

la idea de la evolución progresiva de las capacidades de los niños y su desarrollo evolutivo y que, por tanto, debe darse todo el peso necesario a su opinión en el diseño del plan de salida.

El Comité ha insistido en la importancia de escuchar a los niños en cuidado alternativo como derecho al que se debe ir dando más espacio a medida que avanzan en edad y madurez. La participación en una decisión tan trascendental para sus vidas es un derecho inexcusable.

#### 4.2.4 No discriminación

Todos los niños son titulares de los derechos humanos reconocidos en la Convención sin que puedan ser discriminados en su ejercicio por ninguna causa o característica suya o de su entorno. A pesar de ello, los niños y niñas privados del cuidado parental que están en acogimiento –especialmente residencial– no cuentan con los apoyos de quienes han crecido en los cuidados parentales. Las dificultades para su crianza y formación se dan a lo largo de todo el acogimiento y se agravan cuando la única perspectiva es abandonar el centro sin que antes haya sido posible su reintegración familiar.

Esta situación nada tiene que ver con la que el Código Civil y la jurisprudencia han establecido para el caso de los hijos que viven con sus padres. Como señala el Código Civil, la mayoría de edad supone que se es capaz para todos los actos de la vida civil, se alcanza la plena independencia como consecuencia de la extinción automática de la patria potestad o de la tutela. Ahora bien, dado que esa independencia jurídica no se corresponde en la inmensa mayoría de los casos con la independencia social de la persona, el artículo 142 del Código Civil establece que los padres tienen el deber de prestar alimentos (“todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica, así como la educación e instrucción del alimentista”) tanto a los hijos menores de edad como “aun después, cuando no haya terminado su formación por causa que no le fuera imputable”. De este precepto se desprende claramente que la obligación del pago de alimentos a los hijos no se extingue por la mayoría de edad si no tienen independencia económica.

El Tribunal Supremo ha afirmado reiteradamente que “los derechos de los hijos a la prestación de alimentos no cesan automáticamente por haber alcanzado la mayoría de edad, sino que subsisten si se mantiene la situación de necesidad no imputable a ellos”. Esto se ha hecho aún más patente en los últimos tiempos en los que muchos hijos continúan estudios superiores o deben seguir en casa de los padres por la imposibilidad de encontrar un trabajo estable, en definitiva, lo habitual es que se prolongue la situación de dependencia familiar hasta que los hijos puedan obtener un medio de subsistencia. Teniendo en cuenta que el Código Civil debe interpretarse de acuerdo con la realidad social en la que se va a aplicar, la tendencia de los jueces es considerar que, si los padres tienen medios, deben sufragar, por ejemplo, los estudios universitarios como obligación impuesta por la ley.

Ni la legislación ni la jurisprudencia señalan un plazo de duración de esta extensión temporal de la obligación de alimentos hacia los hijos mayores de edad (a excepción del Código Foral de Aragón, que prolonga la obligación paterna solo mientras el hijo carezca de recursos y resulte razonable atendidas las circunstancias). Es una cuestión que debe fijarse, según el Tribunal Supremo, de acuerdo a las circunstancias del caso y a las socioeconómicas, aunque tampoco pueden entenderse como una renta vitalicia. Podría decirse que mientras que el interés superior del niño ha de ser una consideración primordial, cuando se trata de hijos mayores de edad dicho interés deja de ser absoluto o ilimitado.

Al margen de la casuística, el fundamento es legal, trae causa de los vínculos de parentesco y se basa en la solidaridad familiar.

Aun con limitaciones temporales y de debido respeto a la convivencia familiar, no hay duda de la prolongación de la obligación de prestar alimentos a los hijos mayores de edad, tal como en los últimos años ha entendido el Tribunal Supremo lo dispuesto en el Código Civil.

Si embargo, en el caso de los niños, niñas y adolescentes privados del cuidado parental la realidad social y jurídica es muy distinta, puesto que la única figura viable en nuestro ordenamiento para articular el cuidado alternativo es la tutela administrativa. El Estado (comunidad autónoma) es el tutor legal de estos niños, con todas las facultades que ello supone de representación, protección y asistencia, quedando la patria potestad de los padres generalmente suspendida. Cuando estos niños alcanzan la mayoría de edad y la patria potestad se extingue, no se prevén cauces ni instrumentos jurídicos paralelos al artículo 142 del Código Civil que permitan apoyar al joven hasta que logre la independencia económica.

El fundamento de filiación que justifica la extensión de los alimentos para con los hijos mayores de edad no puede ser el que justifique la continuación de la protección en el caso de la tutela administrativa. Pero nada impide que, en atención a la relación que ha existido hasta la mayoría de edad (la única posible para los niños y niñas declarados en situación de desamparo), una norma con rango de ley explicita esta obligación del Estado en términos equiparables a los del Código Civil, puesto que se ha hecho sin problema para determinar las funciones tutelares de la Administración durante la minoría de edad y hasta los dieciocho años.

La obligación de acompañar a los niños en la transición a la vida independiente y la articulación de los apoyos necesarios hasta que efectivamente lo logre, con un máximo de tiempo, es una necesidad que el Derecho debería amparar para cerrar con éxito la labor de protección durante la minoría de edad y evitar la exclusión social de los egresados del sistema. La imposibilidad de valerse por sí solos por causas no imputables a los propios niños y el derecho a la vida, al desarrollo y a la supervivencia, que justifican los alimentos en el ámbito civil más allá de los dieciocho años, pueden servir de igual fundamento para que el Estado se siga haciendo cargo de quienes estuvieron bajo su tutela, en las condiciones y con los límites que legalmente se establezcan. El mismo derecho a la vida que el Tribunal Supremo ha señalado como fundamento del derecho de alimentos es el que debe llevar a los Estados a garantizarlo necesariamente fuera del ámbito familiar, desde los poderes públicos.

Que los egresados del sistema tienen condiciones diferentes a quienes han crecido bajo el cuidado parental no se puede negar, pero el trato desigual y desventajoso que padecen como consecuencia de ello es más difícil de justificar. Y, cuando el trato desigual no se justifica, puede constituir un trato discriminatorio. Está en la decisión del Estado asumir esa continuidad y mitigar al menos en parte la desigualdad si, como exige la Convención, aplica el principio del buen trato, en este caso institucional.



## 5. UN MODELO DE CUIDADO QUE GARANTIZA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES

Como se ha venido diciendo a lo largo de este informe, para los jóvenes que crecen en el sistema de protección la mayoría de edad supone el cese de la medida protectora, obligándolos a enfrentarse a un proceso de transición a la vida adulta muy diferente al del resto de sus iguales.

En línea con las orientaciones y recomendaciones internacionales, el trabajo que Aldeas Infantiles SOS viene realizando con la infancia entiende que no puede concluir dejando a los jóvenes en ese momento de sus vidas sin las necesarias herramientas personales para afrontarlo con garantías de éxito. Por eso, uno de los objetivos de Aldeas es preparar a los jóvenes para su transición a la vida adulta, capacitándolos para conseguir que sean autónomos, se emancipen y alcancen su plena integración social y laboral, y acompañándolos también después de cumplir la mayoría de edad a través del Programa de Jóvenes. Gracias a este recurso, los jóvenes de los programas de Aldeas se independizan de media a los 27 años en lugar de a los 18, una edad mucho más cercana a la de sus iguales, que se sitúa en los 29 años en España. Y, además, lo hacen con mayores tasas de éxito de reintegración social que quienes se ven abocados a abandonar el sistema de forma abrupta y sin contar con los apoyos necesarios.

Desde que Aldeas comienza a trabajar con los niños, niñas y adolescentes en sus Programas de Protección, se les educa para que consigan ser autónomos e independientes. Más adelante, se les ayuda a completar su proceso educativo, a encontrar un trabajo, a ser capaces de mantener relaciones maduras y de establecer su propio hogar. Se les ofrece acompañamiento más allá de la mayoría de edad, haciéndoles saber que siempre pueden contar con la organización. La continuidad es clave en este proceso en el que se trata, en definitiva, de brindarles las mismas oportunidades que tendría cualquier joven de su edad. Una interrupción puede llegar a poner en riesgo todo el trabajo previo que se ha hecho con el niño, niña o adolescente.

El **Programa de Jóvenes** de Aldeas Infantiles SOS apoya cada año a 1.139 jóvenes, ofreciendo una respuesta adaptada a las necesidades de cada uno de ellos y procurándoles los apoyos necesarios hasta conseguir su correcta integración sociolaboral, con independencia de su edad. Está integrado por cuatro proyectos: Tránsito a la Vida Adulta, Autonomía, Emancipación y Servicio de Empleo.

En el **Proyecto de Tránsito a la Vida Adulta** se prepara a los jóvenes que todavía no han cumplido la mayoría de edad para la siguiente fase de su vida. Además de recibir formación dirigida a mejorar su autonomía, aprenden estrategias para la vida en sociedad, como gestión del tiempo, del dinero, de las emociones, convivencia y resolución de conflictos o relaciones sociales.

Junto a sus educadores, cubren todos los posibles escenarios que se encontrarán, desde cómo alquilar un piso a hacer una entrevista de trabajo, y reflexionan sobre sus aspiraciones y sobre lo que les gustaría hacer, tomando conciencia de su proyecto de vida.

En el proceso se realiza una intervención tanto individual como grupal, a través de la cual aprenden lo que significa la mayoría de edad y reciben ayuda en la toma de decisiones. Al mismo tiempo, se les da a conocer el Programa de Jóvenes como recurso del que pueden servirse. El proyecto culmina cuando el joven alcanza la mayoría de edad.

Mediante el **Proyecto de Autonomía**, los jóvenes tienen la posibilidad de continuar recibiendo apoyo de Aldeas Infantiles SOS una vez cumplen los 18 años, ya sea de carácter residencial, educativo o económico. Asimismo, la organización los apoya con los trámites burocráticos y les brinda orientación académica y laboral cuando la necesitan. Además, Aldeas cuenta con un **Programa de Becas** para ayudar a aquellos jóvenes que han pasado por sus diferentes programas y deciden retomar sus estudios.

Se favorece, en todo momento, que el joven sea el protagonista de su propio desarrollo y asuma la responsabilidad de sus decisiones. Esta es una de las claves fundamentales para el diseño y acompañamiento del proceso de cada niño, niña y adolescente.

Por su parte, el **Proyecto de Emancipación** proporciona a todos los jóvenes que han pasado por Aldeas apoyos puntuales de diversa índole, ya sean económicos, psicológicos o de ayuda en la búsqueda de empleo.

El seguimiento puede adoptar diferentes formas, teniendo en cuenta las necesidades y las circunstancias personales de cada joven. En algunos casos, la intervención conlleva un proceso muy pormenorizado, mientras que en otros se atienden necesidades puntuales y en ocasiones la organización y sus profesionales son sencillamente personas de referencia, con una comunicación más o menos asidua. Pero incluso esta forma más leve de seguimiento cobra una especial relevancia para el desarrollo de los egresados.

Por último, el **Servicio de Empleo** promueve la inserción laboral de estos jóvenes y está también abierto a los chicos que forman parte de los Programas de Prevención de Aldeas Infantiles SOS. Se les facilita información, asesoramiento, formación y acompañamiento en la búsqueda de empleo, así como seguimiento de sus procesos formativos y laborales. Desde el Servicio de Empleo también se apoya el emprendimiento, potenciando la vertiente de liderazgo de la participación de niños, niñas y adolescentes a la que se refiere el Consejo de Europa.

El Programa de Jóvenes cuenta, además, con Consejos de Jóvenes en siete comunidades autónomas y uno nacional. Se trata de órganos de representación y participación para que su voz sea escuchada y sus opiniones tenidas en cuenta a todos los niveles. Están formados por jóvenes que tienen entre 16 y 24 años y que forman parte de los distintos proyectos.

En las reuniones del Consejo se discuten distintos aspectos que afectan a sus vidas, tales como los cambios que pueda haber en las normativas de los programas o la forma en que la organización trabaja con ellos. Es una manera de darles voz, para que puedan participar en la toma de decisiones que les afectan y para que el desarrollo de los programas se adapte a sus necesidades. Una vez más, la toma en consideración de estos niños, niñas y adolescentes como personas con experiencias y puntos de vista pertinentes constituye un principio básico en el proceso.

### Preparados para emanciparse

Avalados por toda esta experiencia y con el objetivo esencial de seguir escuchando a los jóvenes y construyendo con ellos su futuro, Aldeas Infantiles SOS puso en marcha hace tres años el proyecto *Preparados para emanciparse*, que cuenta con la cofinanciación de la Unión Europea y del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Esta iniciativa, que se ha implementado de forma simultánea en diez países europeos (Croacia, España, Italia, Letonia, Lituania, Austria, Bulgaria, Estonia, Hungría y Rumanía), nació en 2017 con la finalidad de promover mejoras en el sistema de protección que impacten positivamente en los jóvenes durante su proceso de emancipación y vida independiente y de que los profesionales que los acompañan tengan la mejor capacitación posible y cuenten con las herramientas necesarias para ayudarles a superar con éxito su proceso de emancipación e integración en la sociedad. Incluye, además, la creación de una red de apoyo, así como actividades de sensibilización y promoción.

Uno de los pilares fundamentales de Preparados para emanciparse es un programa de formación de vanguardia para estos profesionales en el que se desarrollan las habilidades para su trabajo con los jóvenes en transición y el conocimiento de los retos a los que estos se enfrentan y de lo que ellos opinan sobre cuál es la mejor ayuda que pueden recibir. Está fundamentado en cuatro principios rectores: forjar relaciones duraderas basadas en el cuidado y el respeto entre acogedores y acogidos; lograr una mayor participación de los jóvenes en la toma de decisiones que les afectan; promover y proteger los derechos de los niños y jóvenes; y fortalecer una coordinación intersectorial que garantice la colaboración de todos los agentes implicados en el proceso de emancipación de los jóvenes. La participación juvenil, como se ha dicho, es otro de los ejes centrales. Los jóvenes han participado en sus diferentes etapas, siendo lo más relevante su papel como coformadores.



En estos tres años, se ha formado a un total de 1.100 profesionales del cuidado, 34 jóvenes han colaborado como coformadores y 304 han participado en sus diferentes fases.

Además, los jóvenes han formulado las siguientes recomendaciones a representantes de la Administración para mejorar la salida del sistema de protección y no dejar a ningún joven emancipado atrás:

- Garantizar que los jóvenes que viven en cuidado alternativo disfruten de los mismos derechos, el mismo acceso a apoyo y los mismos servicios que sus iguales.
- Asignar un profesional de referencia a cada joven en cuidado alternativo entre los 16 y los 24 años, a fin de prestarle apoyo durante todo el proceso de tránsito a la vida adulta.
- Flexibilizar la edad límite de cobertura del sistema de protección introduciendo criterios valorativos como la madurez, la discapacidad o la salud, que pueden condicionar el proceso de salida.
- Asegurar y fomentar la participación plena y significativa de los jóvenes que abandonan el cuidado alternativo en las decisiones que afectan a sus vidas, elaborando planes de intervención individualizados.
- Simplificar los procesos burocráticos y el acceso a los servicios, y mejorar la privacidad y la protección de datos en los procedimientos administrativos, de asesoramiento y jurídicos.
- Actualizar la formación básica y continua de los profesionales que trabajan con jóvenes en cuidado alternativo para garantizar que puedan adquirir las habilidades adecuadas, facilitándoles el acceso a iniciativas de desarrollo de capacidades y supervisión.
- Permitir que los jóvenes en tránsito a la vida independiente o emancipados participen en la formación de profesionales para ayudar a garantizar que los sistemas de protección respondan adecuadamente a las distintas realidades.
- No separar a los hermanos cuando uno de ellos cumpla la mayoría de edad, facilitando y fomentando su relación.
- Introducir en los reglamentos del Fondo Social Europeo Plus una proporción predecible de financiación para reforzar los sistemas de protección y cuidado de los niños, incluida la garantía de un apoyo adecuado a aquellos que van a salir del sistema de protección.
- Crear un fondo especial para jóvenes al que se pueda acceder rápidamente, sobre todo cuando se hallen en una situación de crisis económica.
- Promover procesos de evaluación y rendición de cuentas de los programas de apoyo a la emancipación de los jóvenes, en los que se pongan en valor los puntos de vista de los jóvenes y los profesionales.



## 6. CONCLUSIONES

### 1ª.- La situación de los egresados del sistema de protección requiere una atención específica por parte de los poderes públicos

- A pesar de que no hay datos confiables que específicamente aborden la situación de los egresados del sistema de protección, se puede afirmar que su situación es de enorme vulnerabilidad y de exclusión social, dado que dejan de acceder a los apoyos y servicios de los que podían beneficiarse durante el acogimiento. Tampoco se prepara adecuadamente en todos los casos la transición a la vida independiente durante al menos los dos años anteriores a la salida del sistema, en parte por las propias dificultades de vida que rodean a estas personas y en parte por carencias del propio sistema. Las consecuencias de poner fin a la tutela de manera abrupta son traumáticas para quienes ya han vivido experiencias graves, por lo que lejos de lo que ahora sucede, este colectivo requiere mayores apoyos que le permita estar en condiciones de disfrutar de una vida digna y sostenible.
- Estas consecuencias pueden ser especialmente negativas para determinados colectivos dentro de los niños y niñas en cuidado alternativo, como los extranjeros o aquellos con discapacidad. Para los primeros, la falta de regularización documental y de apoyo de cualquier tipo más allá del centro en el que han vivido los coloca en una situación de desprotección total. En cuanto a los segundos, suelen cambiar el centro para niños con discapacidad por otro para adultos con discapacidad.
- Los jóvenes que se benefician de transiciones prorrogadas en el tiempo, graduales y adecuadamente apoyadas cuentan con mejores resultados en su integración social que aquellos que egresan del cuidado de forma temprana y abrupta. Algunos elementos para una transición exitosa son: (i) acogimiento de calidad que ofrezca a los tutelados estabilidad y continuidad en el cuidado; (ii) una experiencia positiva de la educación; evaluación y respuesta acorde a las necesidades de salud y emocionales de los jóvenes; (iv) preparación en competencias para el autocuidado tanto de tipo práctico como interpersonales; (v) garantía de que el apoyo que van a recibir es el más adecuado para la persona en concreto; (vi) asegurar el acceso a servicios básicos; y (vii) designación de un especialista que pueda apoyar y supervisar al joven durante el periodo de transición para facilitar el proceso.

### 2ª.- Los estándares internacionales constituyen el marco conceptual y de orientación política y práctica de referencia para el adecuado abordaje de la transición a la vida independiente de los egresados del sistema de protección

- Los estándares internacionales en la materia encuentran su fundamento en la CDN y han sido desarrollados principalmente en las Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños y la Resolución sobre los Derechos del Niño de 2019. También constituyen un referente importante las Resoluciones del Consejo de Europa sobre los derechos de los niños en acogimiento residencial (2005) y sobre los servicios sociales amigables para la infancia y la adolescencia (2011).
- Los elementos principales de los estándares en relación con la transición a la vida independiente son los siguientes:
  - El interés superior del niño como principio fundamental para la elaboración del plan de salida del sistema, que ha de ser evaluado y determinado por profesionales contando siempre con el niño.
  - Garantía del derecho a la participación: derecho a recibir toda la información necesaria, a ser escuchado y a que se le explique en qué medida han sido tenidas en cuenta sus opiniones (participación consultiva, colaborativa y de liderazgo).
  - Conciencia de la autonomía progresiva de la voluntad de los niños, niñas y adolescentes y, por tanto, de la importancia y el peso que ha de tener su opinión y sus deseos en el diseño del plan de transición a la vida independiente.

- Prestación de actuaciones protectoras de acuerdo con una línea ininterrumpida de atención que incluya la transición a la vida independiente. La protección, incluso más allá de la mayoría de edad, debe ser un *continuum*, no puede haber espacios sin amparo protector.

- Formación específica de los profesionales para acompañar a los niños, niñas y adolescentes privados del cuidado parental durante el cuidado alternativo y en el proceso de egreso del sistema hacia la vida independiente.

- Apoyo para obtener acceso a empleo, educación, capacitación, vivienda y respaldo psicológico; participar junto a sus familiares en actividades de rehabilitación si ello redundaría en su interés superior y acceder a los servicios de reinserción social.

### 3ª.- Es necesario adaptar el marco legal estatal y autonómico a los estándares internacionales para abordar adecuadamente los procesos de transición a la vida independiente

- Pese a que ha incorporado avances en los últimos años, el marco legal nacional y autonómico sigue siendo, en términos generales, insuficiente por no adecuarse a las exigencias de los estándares internacionales.
- El marco legal estatal modificado en 2015 ha incorporado por primera vez varias previsiones específicas sobre la transición a la vida independiente de los egresados del sistema de protección. Esto es lo que contempla la LOPJM:
  - Establece como principio rector de las Administraciones públicas el mandato para disponer de servicios y recursos destinados a las personas que salen del sistema.
  - Las Administraciones están obligadas a ofrecer programas de participación para la vida independiente desde los dieciséis años.
  - Los centros de protección velarán por la preparación de los niños que estén en acogimiento para la vida plena, de manera especial su escolarización y formación.
  - Los centros de protección tienen también la obligación de preparar a los menores para la vida independiente.
  - Encomienda al Gobierno, junto con las comunidades autónomas, la elaboración de unos criterios comunes de cobertura, calidad y accesibilidad relativos a la atención integral a jóvenes extutelados.
- La obligación de contar con programas o recursos para atender estas transiciones debe entenderse vigente en todas las comunidades autónomas, si bien (i) es una previsión insuficiente respecto de los estándares internacionales y (ii) lo correcto sería que cada comunidad autónoma adecuara su legislación no ya a la LOPJM, sino sobre todo a los estándares internacionales, puesto que son las entidades con competencia exclusiva en materia de protección de la infancia y la adolescencia.
- La legislación autonómica es muy heterogénea. No son pocos los textos que no contienen mención alguna a la transición a la vida independiente como parte de la obligación del Estado, ni siquiera para referirse a la preparación desde al menos dos años antes de la mayoría de edad (al terminar la educación secundaria obligatoria). Otros textos mencionan esta fase de transición, pero limitada a preparar a los niños tutelados para adquirir una formación que los capacite para trabajar y ser capaces de generar ingresos suficientes para su subsistencia, sin mencionar, por tanto, ningún otro servicio o apoyo complementario. Por último, un tercer grupo de leyes con un entendimiento más amplio de la obligación de protección del Estado que incluye sin duda la transición a la vida independiente y apoyos de diversos tipos (económicos, educativos, sociales, etc.) una vez finalizada la tutela. Cabe destacar el modelo de Illes Balears, que regula por ley y de manera específica los derechos de las personas que han egresado del sistema de protección, lo que

permite una previsibilidad, una igualdad de oportunidades y la exigibilidad de los servicios y prestaciones, y no depender de la disponibilidad de recursos para poner en marcha programas.

- En definitiva, el marco legal español es insuficiente e inadecuado a los estándares internacionales y heterogéneo en cuanto al fundamento, alcance y contenido de las actuaciones que contempla en relación con la transición a la vida independiente.

#### 4ª.- La obligación de protección integral, gradual y continua exige que el Estado asuma la protección de los egresados del sistema de protección más allá de la mayoría de edad

- La tutela administrativa como medida de protección jurídica de los niños y niñas privados del cuidado parental cesa al alcanzar la mayoría de edad, pero no por ello decae la responsabilidad de quien ha sido el tutor legal de seguir acompañándolos en su proceso de transición a la vida independiente.
- El concepto de protección integral con enfoque de derechos debe incluir como una fase más la transición a la vida independiente de los niños y niñas en cuidado alternativo. Además de integral, debe ser gradual (aminorar progresivamente los apoyos para que el joven vaya simultáneamente asumiendo más responsabilidades y ejerciendo su autodeterminación) y continua (sin que quepan espacios temporales sin apoyo, especialmente tras la salida del sistema).
- El fundamento de la obligación del Estado de asumir la transición a la vida independiente y los apoyos posteriores como parte del concepto de protección integral encuentra su fundamento en los cuatro ejes de la Convención, lo que se puede concretar en la idea de buen trato institucional.
  - El interés superior del niño debe ser el criterio para entrar al sistema en la fórmula necesaria e idónea, ha de presidir cada actuación durante la medida de protección y tiene también que regir el plan de salida del sistema.
  - El diseño del plan de transición individual debe contar con la participación del niño como concreción de su derecho fundamental a ser escuchado en todo aquello que le afecta y como modo inexcusable de determinar su superior interés.
  - El marco legal no puede ser discriminatorio: debe garantizarse que los niños y niñas egresados del sistema puedan acceder a servicios y prestaciones necesarias para su desarrollo en condiciones equivalentes a las que disfrutaban sus iguales con apoyos parentales.
  - La ruptura con los esfuerzos y recursos dedicados durante el acogimiento supone poner en riesgo (cuando no vulnerar) el derecho del niño a la vida, la supervivencia y el desarrollo. El acogimiento no puede concebirse como la última etapa de la protección, sino como una fase más hacia el pleno desarrollo de la personalidad de los niños y niñas que salen del sistema de protección. Las condiciones a su salida son generalmente tan negativas que directamente se sitúan en la exclusión social.



## 7. RECOMENDACIONES

### 1ª.- Modificar el marco legal para adecuarlo a los estándares internacionales sobre transición a la vida independiente

- Incrementar el alcance del concepto de protección para incorporar la transición a la vida independiente como una fase más, la última antes de alcanzar una vida independiente, para que la protección que acoge nuestro sistema sea realmente integral.
- Consecuentemente, regular por norma con rango de ley los procesos de autonomía personal de niños, niñas y adolescentes que han crecido en cuidado alternativo de acuerdo con el enfoque de derechos como continuación complementaria de la regulación de la transición a la vida independiente en la legislación de protección a la infancia. Es necesario superar el planteamiento vigente “por programas”. También deben incorporarse elementos que garanticen el éxito de una transición a la vida independiente, como los que se aplican en el programa Preparados para emanciparse de Aldeas.
  - Tener en cuenta el género, la edad y el grado de madurez y las circunstancias particulares del niño; incluir orientación y apoyo, en especial para evitar la explotación.
  - Alentar a los niños cuyo acogimiento llega a su fin a participar en la planificación de su reinserción social.
  - Permitir que los niños con necesidades especiales (como los que tienen alguna discapacidad) puedan acogerse a un sistema de asistencia apropiado que, entre otras cosas, les permita eludir una institucionalización innecesaria.
  - Alentar a los sectores público y privado, entre otras cosas mediante incentivos, a emplear a niños de diferentes servicios de acogida, sobre todo niños con necesidades especiales.
  - Asignar a cada niño, siempre que sea posible, un especialista que pueda facilitar su independencia al cesar su acogimiento.
  - Preparar la reinserción social lo más pronto posible en el entorno de acogida y, en cualquier caso, mucho antes de que el niño lo abandone.
  - Ofrecer oportunidades de educación y formación profesional continua como parte de la preparación para la vida cotidiana de los jóvenes que se aprestan a abandonar su entorno de acogida a fin de ayudarlos a lograr la independencia económica y a generar sus propios ingresos.
  - Proporcionar a los jóvenes cuyo acogimiento llegue a su fin y durante su reinserción social acceso a los servicios sociales, jurídicos y de salud y una asistencia financiera adecuada.
- Incorporar tanto a nivel estatal como autonómico al menos los estándares internacionales pertinentes:
  - Asegurar las transiciones entre espacios de convivencia y fases de la vida, de modo que no se produzcan intervalos de desprotección, que solo incrementan la incertidumbre y la vulnerabilidad del niño. Es necesaria la continuidad con el entorno de convivencia, con las figuras de apego y con las relaciones significativas para los niños, así como en las medidas jurídicas y sociales que se vayan adoptando.
  - Permitir a los egresados del sistema mantener el contacto con los padres o la permanencia bajo el cuidado de estos en los hogares de guarda o de otros cuidadores después de haber llegado a la mayoría de edad.

### 2ª.- Incorporar el enfoque de derechos y, por tanto, los cuatro ejes principales de la Convención sobre los Derechos del niño

- Recoger de manera explícita el interés superior del niño como criterio fundamental para el diseño del plan de egreso del sistema.
- Ampliar y mejorar la regulación sobre el derecho de participación del niño, niña o adolescente en el proceso de egreso del sistema, concretamente su (i) derecho a ser informado de manera amigable sobre los servicios que están a su disposición; (ii) el derecho a recibir toda la información relevante acerca de su situación concreta; (iii) el derecho a recibir ayuda para expresar sus opiniones; (iv) el derecho a ser escuchado; (v) el derecho a que sus puntos de vista sean tenidos en cuenta según su edad y madurez en toda decisión que

los afecte; (vi) el derecho a ser informado sobre las decisiones que se adopten y sobre en qué medida han sido tenidas en cuenta sus opiniones.

- Ofrecer las mismas oportunidades, prestaciones y servicios que disfrutaban quienes han crecido bajo el cuidado parental, con especial mirada a los colectivos más vulnerables. No es justificable la diferencia de trato que reciben los niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo respecto de sus iguales con apoyos parentales.
- Incluir el trabajo con las familias de los niños bajo tutela como parte de la obligación del Estado (ni aparece explícitamente recogida en la legislación ni se hace de forma sistemática en la práctica). Mientras el niño está en el sistema de protección, sigue teniendo derecho a crecer en familia, en principio tan solo transitoriamente interrumpido. El sentido de la temporalidad del acogimiento se basa justamente en que durante ese tiempo se procure sanar el entorno del que tuvo que salir, y seguramente la mejora no se producirá de forma espontánea, sino que requeriría ayuda y apoyo desde los servicios sociales. Entre reintegración familiar y reintegración social no hay dos alternativas excluyentes, la primera debe ser prioritaria. Durante el acogimiento, no solo se debe trabajar con el niño.
- Continuar el apoyo de los poderes públicos durante el tiempo necesario para garantizar el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo de los egresados. La actuación de los poderes públicos debe ser integral y comprender el apoyo, orientación y preparación adecuados a los niños en cuidado alternativo para la vida independiente, lo que incluye el acceso al trabajo, la educación, la formación, servicios de salud, vivienda, apoyo psicológico, así como servicios sociales de apoyo específico para este colectivo posteriores a la salida del sistema.
- Mejorar la continuidad del sistema de protección durante el proceso de transición a la vida independiente y después de haber dejado de estar bajo la tutela administrativa:
  - Asegurar las transiciones entre espacios de convivencia y fases de la vida, de modo que no se produzcan intervalos de desprotección, que solo incrementan la incertidumbre y la vulnerabilidad del niño. Es necesaria la continuidad con el entorno de convivencia, con las figuras de apego y con las relaciones significativas para los niños, así como en las medidas jurídicas y sociales que se vayan adoptando.
  - Permitir a los egresados del sistema mantener el contacto con los padres o la permanencia bajo el cuidado de estos en los hogares de guarda o de otros cuidadores después de haber llegado a la mayoría de edad.

### 3ª.- Acompañar el cambio legal con medidas generales que permitan su plena implementación

- Contar con datos sobre la situación y trayectoria que siguen los egresados del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. Solo de ese modo se podrá abordar con visión estratégica la política y la dotación de recursos humanos y económicos necesarios.
- Cumplir el mandato de la Disposición Adicional 3ª de la Ley 26/2015 y crear un grupo de trabajo que aborde la elaboración de unos criterios técnicos comunes de calidad, cobertura y accesibilidad en relación con el apoyo a jóvenes extutelados que incluyan: formación en habilidades y competencias para favorecer su madurez y propiciar su autonomía personal y social al cumplir los 18 años de edad; garantía de ingresos suficientes para subsistir; alojamiento; y formación para el empleo que facilite o priorice su participación en ofertas de empleo como medida de discriminación positiva. Con ello se pretende homogeneizar las ayudas, los servicios y los apoyos que reciban los niños tutelados en las comunidades autónomas.
- Dotar económicamente de manera suficiente la transformación normativa e institucional que supone la asunción generalizada de la transición a la vida independiente. La Resolución de 2019 reconoce explícitamente el fuerte vínculo entre la **inversión en infancia** y el éxito en la edad adulta, por lo que los

Estados deberían adoptar medidas para apoyar con carácter integral a los adolescentes y jóvenes que pasan de los cuidados alternativos a una vida independiente. Concretamente, señala varias áreas clave que habría que atender: educación y formación continua, acceso a la vivienda, empleo remunerado y apoyo psicosocial. La situación a la que el sistema aboca a estos jóvenes presenta aristas diferentes que no pueden ser solo abordadas mediante prestaciones de carácter económico (ayudas), aunque estas sean también necesarias.

- Mejorar la coordinación interinstitucional para asegurar un apoyo integral e integrado a los jóvenes egresados (coordinación interadministrativa e intersectorial).
- Incrementar la participación de las entidades locales, principalmente los Ayuntamientos, en la implementación de los procesos de transición a la vida independiente mediante el establecimiento de apoyos comunitarios que impulsen el éxito de la transición.
- Formar y capacitar en derechos del niño a los profesionales tanto de los servicios sociales como de otros ámbitos pertinentes y, en particular, sobre la realidad del colectivo de los niños y niñas privados del cuidado parental como modo de mejorar el acompañamiento en este proceso.
- Fomentar la colaboración del sector privado en la contratación de jóvenes egresados, por ejemplo, reconociendo ventajas y deducciones por su contratación.

**En definitiva**, es necesario que el marco legal explicita la obligación de apoyar la transición a la vida independiente. Y la independización es, además, una exigencia para cumplir la idea principal de la **Agenda 2030**, construir sociedades más justas, combatir la pobreza y no dejar a nadie atrás. Es preciso superar definitivamente el asistencialismo aún presente en algunos aspectos de nuestro sistema de protección, incorporar plenamente el enfoque de derechos y avanzar hacia el buen trato institucional de las entidades de cuidado y protección de la infancia y la adolescencia.



## 8. DOCUMENTACIÓN

### MARCO INTERNACIONAL DE NACIONES UNIDAS

Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, A/RES/64/142 de 24 de febrero de 2010.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre los derechos del niño (A/C.3/74/L.21/Rev.1, de 12 de noviembre de 2019).

Observación General Núm. 12 (2009) El derecho del niño a ser escuchado (CRC/C/GC/12, de 20 de julio de 2009).

Observación General Núm. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), ap.65. (CRC/C/GC/14, de 29 de mayo de 2013).

Observación General Núm. 20, sobre la implementación de los derechos del niño durante la adolescencia, ap. 53 y 54. (CRC/C/GC/20, de 6 de diciembre de 2016).

Observación General Núm. 21 (2017), sobre los niños de la calle, ap. 16 (CRC/C/GC/21, de 21 de junio de 2017).

### RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE EUROPA

Recommendation Rec(2005)5 of the Committee of Ministers to Member States on the rights of Children living in residential institutions (adopted by the Committee of Ministers on 16th March 2005 at the 919th meeting of the Ministers' Deputies).

Recomendación CM/Rec(2007)9 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre proyectos de vida para menores migrantes no acompañados (aprobada por el Comité de Ministros el 12 de julio de 2007 en la reunión número 1002 de los Representantes de los Ministros).

Recommendation CM/Rec(2011)12 of the Committee of Ministers to member states on children's rights and social services friendly to children and families (adopted by the Committee of Ministers on 16 November 2011 at the 1126th meeting of the Ministers' Deputies).

Rec(98)8 on children's participation in family and social life.

Rec(2003)19 on improving Access to social rights.

Rec(2006)5 on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015.

Rec(2006)19 on policy to support positive parenting.

Recommendation CM/Rec(2019)11 of the Committee of Ministers, Effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration.

### LEGISLACIÓN ESTATAL

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996).

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015).





## LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Ley 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención a menores (Comunidad Autónoma de Extremadura).

Ley 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor (Principado de Asturias).

Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia de la Región de Murcia.

Ley 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid.

Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores (Comunidad Autónoma de Canarias).

Ley 1/ 1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor (Comunidad Autónoma de Andalucía).

Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón (BOE núm. 189, de 8 de agosto).

Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León.

Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (Cataluña).

Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y la adolescencia.

Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia (Comunidad Foral de Navarra).

Ley 1/2006, de 28 de febrero, de protección de menores de La Rioja.

Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de garantía de derechos y atención a la infancia y la adolescencia (Comunidad Autónoma de Cantabria).

Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia.

Ley 5/2014, de 9 de octubre, de Protección Social y Jurídica de la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha.

Ley 7/2015, de 10 de abril, por la que se establece el marco regulador de los procesos de autonomía personal de menores que han sido sometidos a una medida de protección o reforma.

Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears.

Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia (Comunitat Valenciana).

Ley 4/2019, de 24 de julio, de modificación de la Ley 13/2006, de prestaciones sociales de carácter económico (Cataluña).

## BIBLIOGRAFÍA

ALDEAS INFANTILES SOS DE ESPAÑA, *El derecho a crecer en familia. La necesaria transformación del sistema de protección*, julio 2020.

ALDEAS INFANTILES SOS DE ESPAÑA, *Preparados para emanciparse. Capacitando profesionales. Empoderando jóvenes*, 2019.

BRAVO, A.; DEL VALLE, F., “Crisis y revisión del acogimiento residencial. Su papel en la protección infantil”, *Papeles del Psicólogo*, 2009. Vol. 30(1), pp. 42-52 <http://www.cop.es/papeles>

CABEZUELO ARENAS, A.L.; CASTILLA BAREA, A.M., “La obligación de alimentos como obligación familiar básica”, en *Tratado de Derecho de Familia*, Vol. I, BIB 2015\18063

CHILDREN’S COMMISSIONER, *Children’s experiences of instability in the care system*, august 2019.

CHILDREN’S COMMISSIONER, *Stability index. General overview*, august 2019.

CHILDREN’S COMMISSIONER, *Unregulated. Children in care living in semi-independent accommodation*, september 2020.

CONSEJO DE EUROPA, *The best interests of the child. A dialogue between theory and practice*, 2016.

CUENCA PARÍS, M. E.; CAMPOS HERNANDO, G. Y GOIG MARTÍNEZ, R. M. (2018). “El tránsito a la vida adulta de los jóvenes en acogimiento residencial: El rol de la familia”. *Educación XX1*, 21(1), 321-344, doi: 10.5944/educXX1.20201

DELGADO MAGRO, L. “Derechos de la infancia en situación de protección en España”, *Revista de Educación Social*, Núm. 20, enero 2015.

EUROPEAN COMMISSION (JUST), *Evaluation of legislation, policy and practice on child participation in the European Union (EU)*, 2015.

FEPA, *La emancipación de jóvenes tutelados y extutelados en España*, 2016.

LÓPEZ, M.; SANTOS, I.; BRAVO, A.; DEL VALLE, J. “El proceso de transición a la vida adulta de jóvenes acogidos en el sistema de protección infantil”, *Anales de psicología*, 2013, vol. 29, Núm. 1 (enero), 187-196 <http://dx.doi.org/10.6018/analesps.29.1.130542>

MARÍN GARCÍA DE LEONARDO, M.T. “El “favor progenitoris” en relación con los hijos mayores de edad”, *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, Num.7/2001, BIB 2001\611

MARTÍN LÓPEZ, M.T., “Problemática en torno a la pensión alimenticia”, *Revista de Derecho de Familia*, Núm. 61/2013, BIB 2014\1136

MSPSI, *Los itinerarios formativos de los jóvenes extutelados*, 2012.

MSSSI, *Estándares de calidad en acogimiento residencial*, EQUAR, 2012.

NSPCC, *How to implement the reunification practice framework. A checklist for local authorities*, 2016

PROPP, J.; ORTEGA, D.M.; NEWHART, F. “Independence or interdependence: rethinking the transition from “ward of the court” to adulthood”, *Families in society*, Vol. 84, Num. 259-266.

SERRANO MOLINA, A., “La obligación legal de alimentos”, en DE COUTO, R.Mª (coord.), *Derecho de las relaciones familiares y de los menores*, Madrid, 2018.

SINDIC DE GREUGES (Comunitat Valenciana) *El ejercicio de la tutela de menores por las administraciones públicas valencianas*, 2017.

VICEPRESIDÈNCIA I CONSELLERIA D'IGUALTAT I POLITIQUES INCLUSIVE (Comunitat Valenciana), *Transición a la vida independiente y emancipación. El reto tras el sistema de protección*, 2018.





# EL INICIO DE LA DESPROTECCIÓN

La realidad de la infancia en acogimiento al cumplir la mayoría de edad



ALDEAS  
INFANTILES SOS

[www.aldeasinfantiles.es](http://www.aldeasinfantiles.es)

