



# DESINSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

RESUMEN EJECUTIVO

NOVIEMBRE 2023

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



# La desinstitucionalización del sistema de protección a la infancia y la adolescencia

## Resumen ejecutivo

### 1. Presentación

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el sistema de protección a la infancia y la adolescencia no solo tiene la función de evitar que los niños y adolescentes sean víctimas de maltrato por parte de sus progenitores y de garantizar la atención de sus necesidades educativas y de desarrollo cuando este maltrato se ha producido y han sido separados de su familia, sino que también tiene otros dos objetivos fundamentales:

- Por un lado, prevenir que puedan producirse situaciones de desamparo mediante medidas de apoyo a las familias, ya sean de carácter material (prestaciones económicas, vivienda, etc.) o de tipo social y psicológico (orientación y asesoramiento, servicios para niños, etc.), para ayudar a los progenitores en el ejercicio de sus funciones parentales y suplir así las carencias que eventualmente puedan tener;
- y, por el otro, garantizar el acompañamiento y el apoyo para superar la situación de desamparo cuando ya se ha producido, con el objetivo de que los niños y los adolescentes puedan regresar a su núcleo familiar lo antes posible.

El sistema debe caminar hacia una concepción de la protección que no se fundamente básicamente en “separar para proteger” sino que ponga el énfasis en la prevención de las situaciones de desamparo (“prevenir para proteger”) y en la superación de esta situación de desamparo cuando ya se ha producido para promover el retorno del niño con su familia (“proteger para el retorno”).

El objetivo de este informe es valorar los déficits y carencias del actual modelo de protección a la infancia, que atribuye a las entidades de protección competentes un papel central, protagonista y decisorio a la hora de valorar si la separación del niño o adolescente de su familia es la mejor decisión y responde a su interés superior. Pasados más de treinta años desde la instauración de un nuevo sistema de protección a la infancia con las competencias atribuidas a la Administración, debería reflexionarse si este sistema, más allá de ser eficaz, garantiza suficientemente los derechos de los progenitores, las familias y los niños.

Tradicionalmente, se entiende que todas las decisiones que se toman en relación con el niño o el adolescente deben ir orientadas a su bienestar y al pleno ejercicio de sus derechos. Si bien el interés superior del niño es un principio y al mismo tiempo un derecho y una regla de procedimiento que se recoge en nuestro ordenamiento jurídico, este no es un concepto objetivo, y todavía queda un largo camino por recorrer para que sea interpretado contando con la participación de los propios niños y adolescentes.

Muchas familias en situación de vulnerabilidad aducen que se sienten más fiscalizadas y castigadas por la Administración que ayudadas a revertir los indicadores de negligencia o desatención recogidos en los informes sociales. La posible colaboración de las familias debe trabajarse, y la forma en la que se ejecutan algunas decisiones de la Administración, a veces sin haber agotado todas las alternativas posibles para conseguir esta implicación, aumenta la desconfianza y el recelo de las familias y hace más difícil la intervención para la reunificación familiar.

No es un sistema garantista para la ciudadanía que el propio órgano administrativo inicie el proceso, declare el desamparo y, además, lo ejecute. Para revertir o revocar la decisión de la Administración, las familias deben iniciar la vía judicial, pero la revisión judicial de la declaración de desamparo, en la práctica, no se hace hasta pasado un año de la adopción de la medida. Por este motivo, deberían introducirse más garantías ante la decisión de la Administración para que, sin perder eficacia ante los casos más conflictivos, una instancia imparcial y especializada (judicial o no) ratificara la decisión. Llegados a este punto, se plantea la duda sobre la obligatoriedad y la necesidad de un control judicial especializado sobre las decisiones de la Administración, como ocurre en el caso de la justicia juvenil.

## 2. Déficits en la protección de los niños y adolescentes

### 2.1. Déficits de políticas de apoyo a las familias para prevenir el incremento de las situaciones de riesgo

#### *Déficits de inversión y de cobertura de las políticas de apoyo a las familias*

Las políticas de apoyo a las familias son fundamentales para prevenir las situaciones de riesgo, muy asociadas a la falta de recursos y capacidades parentales de los progenitores en la crianza de sus hijos.

- En Cataluña, los poderes públicos solo destinan el 1 % del PIB a políticas de protección social dirigidas a infancia y familia, gasto sensiblemente inferior al del conjunto del Estado español, que es del 1,6 %, y notablemente inferior a la del conjunto de la Unión Europea, que es del 2,5 %.
- En 2021 solo el 2,1 % del presupuesto del Departamento de Derechos Sociales destinado a infancia cubría gastos de las políticas de apoyo a las familias.

Este déficit de financiación dificulta la provisión suficiente de servicios o programas orientados específicamente a atender determinadas necesidades familiares, y más concretamente de servicios destinados al acompañamiento familiar y a la promoción de la parentalidad positiva y de servicios para atender a adolescentes con conductas disruptivas en el entorno en el que viven.

- Los servicios de orientación y acompañamiento familiar (SOAF), por ahora, están presentes en veinticuatro municipios.
- Los servicios de intervención socioeducativa (SIS), que se ocupan de atender a los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad y sus familias, atienden a cerca de 20.000 niños (19.984 en 2021), que representan solo el 14,4 % de los niños en situación de pobreza severa.

Estos déficits de cobertura también se hacen presentes con las políticas de transferencias de renta.

- La renta garantizada de ciudadanía (RGC), con cerca de 45.000 niños beneficiarios, solo atiende al 31,8 % de los niños en situación de pobreza severa (61,4 % como máximo, si tenemos en cuenta a los niños beneficiarios del ingreso mínimo vital).

### Incremento de la prevalencia de las situaciones de riesgo grave

En Cataluña, según datos de abril de 2023, hay 32.481 niños y adolescentes, el 2,4 % del total, en situación de riesgo, es decir, que viven con su familia pero que no reciben una atención adecuada para garantizar su desarrollo y bienestar óptimos.

En un contexto de baja inversión en políticas de apoyo a las familias y de incremento de las situaciones de vulnerabilidad social entre los niños, en los últimos años se ha incrementado el número de niños y adolescentes que se encuentran en situación de riesgo grave.

- Según datos de abril de 2023, hay 6.660 niños y adolescentes en esta situación, lo que representa 4,8 niños por cada 1.000, con un incremento en el período 2016-2023 del 23,4 % (de 5.399 a 6.660) (tabla 1).



**Tabla 1. Evolución de los niños en situación de riesgo grave en Cataluña (2016-2023)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (abril)
Riesgo grave (con intervención abierta EAIA)	5.399	6.037	6.846	6.948	6.518	6.456	6.665	6.660
Niños en situación de riesgo grave por cada 1.000 niños	3,9	4,3	4,9	5,0	4,6	4,6	4,8	4,8

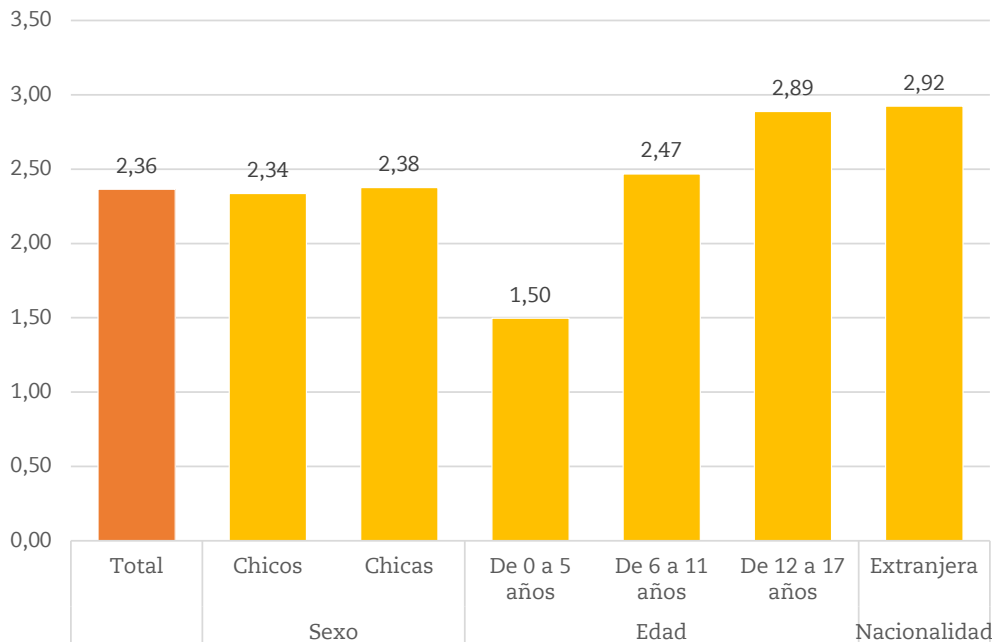
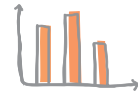
Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia.

Las situaciones de riesgo suelen ser la antesala de las situaciones de desamparo. Sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos, por cada 100 niños que están en situación de riesgo hay 28 que o bien tienen abierto un expediente de desamparo para estudiar su situación o bien están tutelados por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA). **Se estima que cerca del 12,5 % de los niños en situación de riesgo terminan con un expediente de tutela.**

### Desigualdades sociales existentes en la prevalencia de las situaciones de riesgo entre los niños y en la eficacia para prevenir el desamparo

- Los adolescentes y niños de nacionalidad extranjera (al margen de los adolescentes migrantes solos) son las categorías sociales que tienen una mayor prevalencia de las situaciones de riesgo (2,9 %), y también las que tienen una mayor probabilidad estimada de acabar con un expediente de tutela (14,7 % en el caso de los adolescentes, y 17,8 % en el caso de los niños de nacionalidad extranjera) (gráficos 1 y 2).

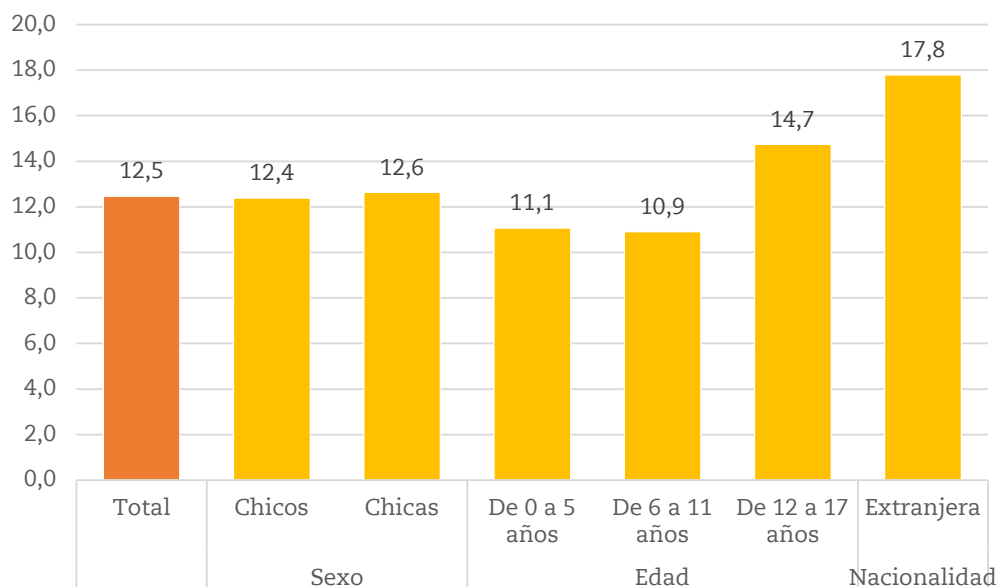
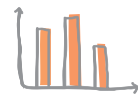
**Gráfico 1. Prevalencia de los niños y adolescentes en situación de riesgo por cada 100 habitantes en función del sexo, la edad y la nacionalidad en Cataluña (2023)**



Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia y Idescat.

Nota: Los datos corresponden al 15 de abril de 2023.

**Gráfico 2. Probabilidad estimada de tutela a partir de la situación de riesgo en función del sexo, la edad y la nacionalidad (sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos) en Cataluña (2023)**



Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Nota: Los datos corresponden al 15 de abril de 2023. La probabilidad estimada de tutela a partir de la situación de riesgo corresponde a la proporción de niños y adolescentes tutelados en relación con los niños y adolescentes en situación de riesgo ponderada por el tiempo medio de duración de los expedientes de riesgo y tutela (por cada unidad de tiempo, cuántos niños tutelados hay por cada 100 niños en situación de riesgo).

*Dificultades de los servicios sociales básicos para articular un modelo de intervención de apoyo y acompañamiento a las familias que trabaje en su entorno para mejorar las funciones parentales*

- Más que realizar un acompañamiento a las familias con un abordaje de carácter terapéutico, con frecuencia el modelo de intervención es todavía demasiado asistencialista y de control, sin posibilidades de desarrollar un trabajo más personalizado e intensivo. **Los ratios de cerca de 300 usuarios por profesional hacen que, en términos agregados, la dedicación para cada usuario sea de 6,6 horas anuales de media.**
- En cuanto a los servicios sociales especializados, **cerca de la mitad de las familias con niños en situación de riesgo grave (45,5 %) no han firmado un compromiso socioeducativo (COSE)**, en el que constan las actuaciones necesarias que deben llevarse a cabo para superar la situación de riesgo.

## 2.2. Necesidad de mejorar el trabajo con las familias biológicas de los niños en situación de riesgo para prevenir el incremento de las situaciones de desamparo

*Incremento de la prevalencia de las situaciones de desamparo*

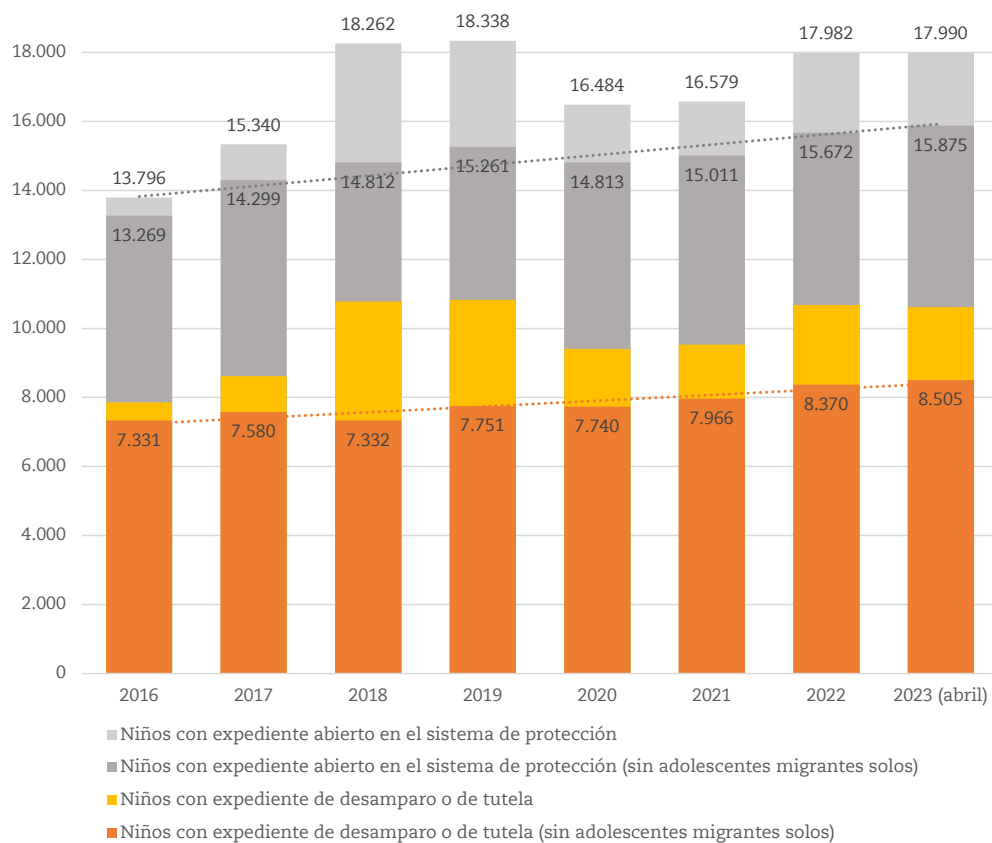
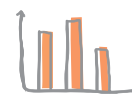
Según datos de abril de 2023, en Cataluña hay 4.050 niños y adolescentes que tienen abierto un expediente por desamparo (el 22,5 % de los niños con expediente en el sistema de protección), mayoritariamente por desamparo preventivo, que están en estudio por los equipos especializados de atención a la infancia y la adolescencia, y 6.570 niños y adolescentes (el 36,5 %) que se encuentran en situación de tutela, con una situación de desamparo ya confirmada. Estas cifras suponen una **prevalencia de los expedientes de desamparo y tutela sobre la población infantil de 7,7 por cada 1.000 niños y adolescentes.**

Si anteriormente mencionábamos el crecimiento de las situaciones de riesgo, en los últimos años también se ha incrementado ostensiblemente el número de niños y adolescentes con expedientes de desamparo y tutela. Este incremento se explica en buena parte por la llegada de adolescentes migrantes solos en Cataluña, pero no solo por eso:

- **En el período 2016-2023, sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos, el número de niños y adolescentes con expediente de desamparo o de tutela ha aumentado un 16,0 %.**



**Gráfico 3. Evolución de los niños y adolescentes con expediente abierto en el sistema de protección y con expediente de desamparo o tutela (2016-2023)**



	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (abril)
Niños con expediente abierto en el sistema de protección por 1.000 niños	9,9	11,0	13,0	13,1	11,7	11,9	13,1	13,1
Niños con expediente abierto en el sistema de protección por 1.000 niños (sin adolescentes migrantes solos)	9,5	10,2	10,6	10,9	10,5	10,8	11,4	11,6
Niños con expediente de desamparo o de tutela por 1.000 niños	5,6	6,2	7,7	7,7	6,7	6,9	7,8	7,7
Niños con expediente de desamparo o de tutela por 1.000 niños (sin adolescentes migrantes solos)	5,3	5,4	5,2	5,5	5,5	5,7	6,1	6,2

Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

### Homologación de la prevalencia del desamparo en Cataluña desde una perspectiva comparada

La prevalencia del desamparo en Cataluña es homologable a otras comunidades autónomas y países europeos. No parece que haya, en este sentido, una mayor tendencia en Catalunya de incoar expedientes en el sistema de protección a la infancia y la adolescencia.

- Si bien en Cataluña hay 440,3 niños tutelados por cada 100.000 habitantes menores de 18 años, y en España esta ratio es ligeramente inferior, 367,6 niños por cada 100.000 habitantes de esta edad, esta diferencia se explica en buena parte porque en Cataluña hay más presencia de adolescentes migrantes solos que en la mayoría de comunidades autónomas.

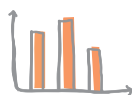
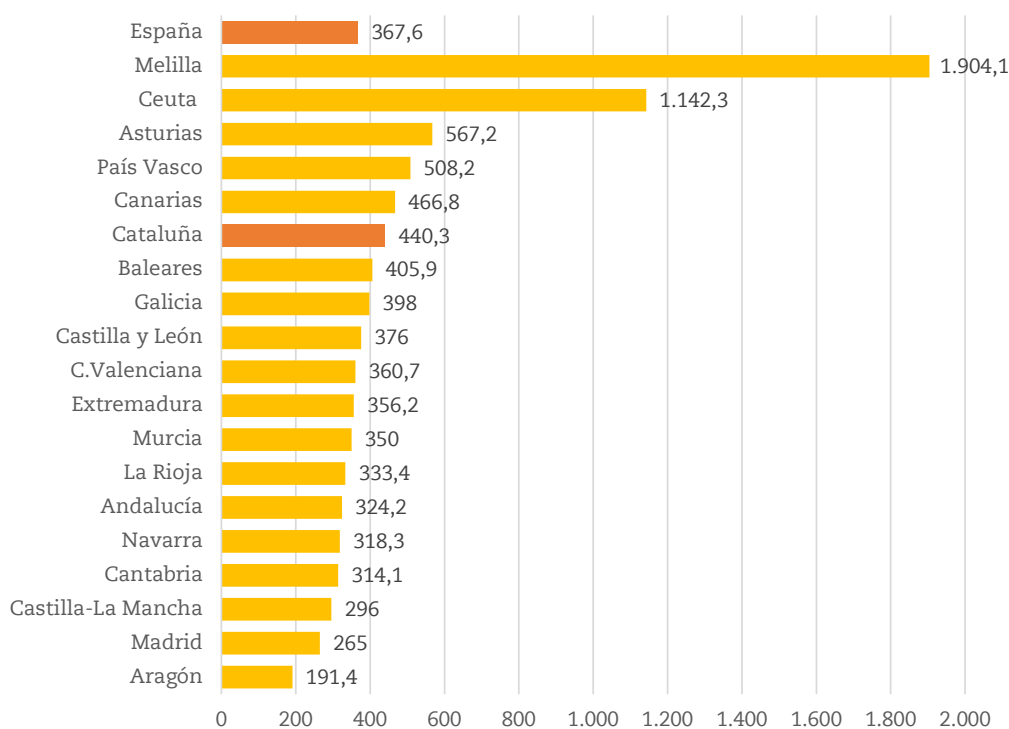


Gráfico 4. Tasa de niños tutelados por cada 100.000 habitantes menores de 18 años por comunidades autónomas (2021)



Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia: Datos 2021. Boletín número 24.

- El análisis comparado a nivel europeo también evidencia que Cataluña se sitúa entre los países europeos con una menor prevalencia de niños acogidos en el sistema de protección, junto con el resto de países del sur de Europa y de los países anglosajones.

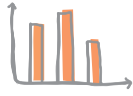
### *Sobrerrepresentación de los adolescentes y niños de nacionalidad extranjera en las situaciones de desamparo*

Al igual que en la prevalencia de las situaciones de riesgo, los adolescentes y los niños de nacionalidad extranjera son los más propensos al desamparo, también sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos.

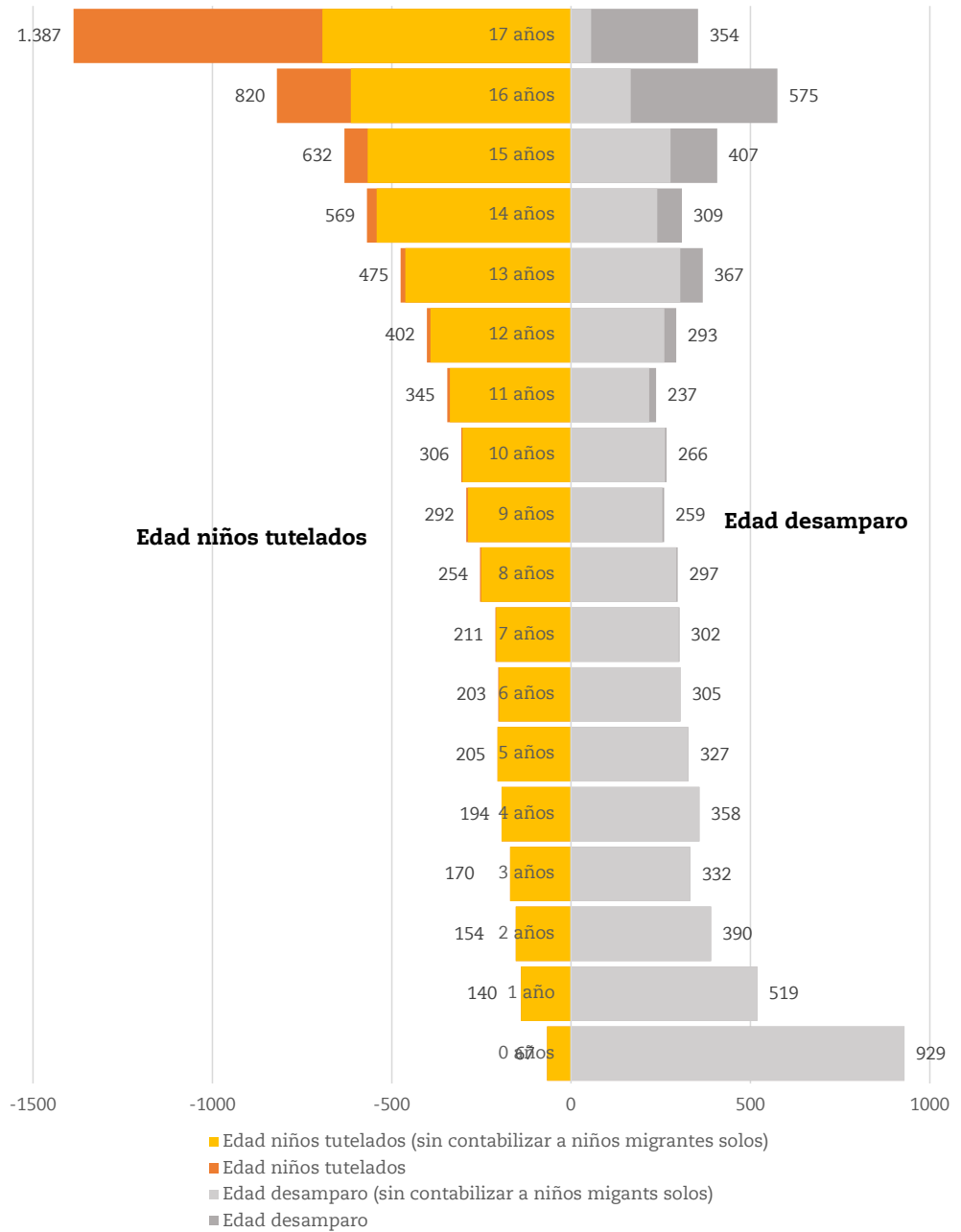
- Según datos de abril de 2023, sin contabilizar a estos adolescentes migrantes solos, el 56,5 % de los niños tutelados tienen más de 12 años y el 22,9 % son de nacionalidad extranjera, por encima de su presencia en el conjunto de la población (15,7 %).
- La falta de recursos disponibles para atender a los adolescentes con conductas disruptivas en el entorno en el que viven provoca que la situación de los adolescentes que ingresan en el sistema de protección esté, a menudo, muy deteriorada.

Que exista una sobrerrepresentación de adolescentes no significa, sin embargo, que en la adolescencia se hagan más declaraciones de desamparo.

- Sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos, la declaración del desamparo de los niños y adolescentes tutelados actualmente en el sistema de protección es más frecuente en edades tempranas (el 31,7 % de los 0 a los 2 años) que en edades avanzadas (el 8,6 % de los 15 a los 17 años), aunque hay más adolescentes de 15 a 17 años (32,4 %) que niños de 0 a 2 años (6,2 %).



**Gráfico 5. Edad de los niños tutelados y edad en la que se emite la declaración del desamparo en Cataluña (2023)**



Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

### *Impacto psicológico del maltrato y de la separación de los niños de sus progenitores*

Los niños y adolescentes en situación de desamparo han sido sometidos a procesos de victimización que afectan a su desarrollo personal y social en el presente y en el futuro. Al impacto del maltrato, que la propia declaración de desamparo quiere proteger, puede sumársele el impacto derivado de la separación de la propia familia.

- La separación de los niños de su núcleo familiar puede suponer la pérdida, el debilitamiento o la alteración de la relación de apego con los progenitores, la aparición de psicopatología asociada al malestar emocional, dificultades asociadas al establecimiento de relaciones sociales o la manifestación de conductas de riesgo, entre otros. Estas posibles afectaciones justifican la necesidad de ponderar los impactos psicológicos de la separación a la hora de declarar el desamparo.

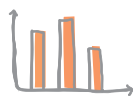
### *Falta de trabajo intensivo de los servicios sociales especializados (EAIA) con las familias*

Actualmente, los EAIA disponen de un profesional de la psicología, la pedagogía, la asistencia social y la educación social por cada 38,2 niños con expediente abierto en el sistema de protección.

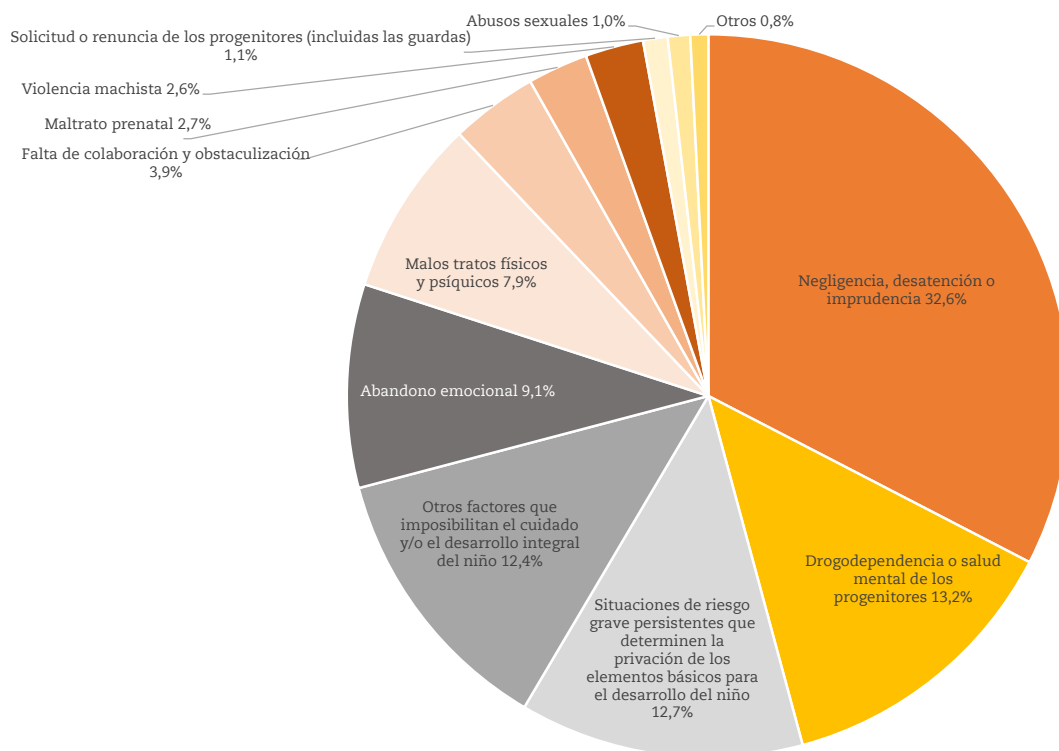
- Esta dotación corresponde a 49,3 horas anuales por niño con expediente abierto, el equivalente a cerca de 6,5 días laborables al año destinados íntegramente a cada niño y su entorno sociofamiliar (contabilizando los tiempos destinados a la elaboración de informes, a la coordinación de servicios o a los desplazamientos para las visitas, entre otros). Un trabajo más intensivo de los EAIA con la familia permitiría incidir de forma más efectiva en las habilidades parentales de los progenitores y prevenir así situaciones de desamparo.

Teniendo presentes los motivos del desamparo, un sistema que garantizase un apoyo y un acompañamiento más intensivo a las familias con menos capacidades parentales podría evitar la separación del niño del núcleo familiar.

- Una parte muy significativa de los niños y adolescentes tutelados, el 55,7 % en 2023, están en esta situación de desamparo por la presencia de situaciones de negligencia, desatención, situación persistente de riesgo grave que determine la privación de los elementos básicos para su desarrollo u otros factores que imposibilitan el cuidado y/o el desarrollo integral del niño. La desatención de las necesidades básicas del niño y el adolescente por parte de los progenitores es una situación que puede corregirse con formación y tratamiento terapéutico.



**Gráfico 6. Motivo principal de apertura de expediente de los niños y adolescentes tutelados por la DGAIA sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos en Cataluña (2023)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

- **La falta de colaboración de los progenitores con los servicios sociales especializados es, en ocasiones, un factor que influye en el desamparo. Concretamente, es el principal motivo de desamparo en el 3,9 % de los casos.** Habría que reflexionar en qué casos las situaciones que han terminado con una tutela del niño por falta de colaboración de los progenitores habrían sido de desamparo si se hubieran invertido más recursos preventivos en el acompañamiento familiar en el domicilio y en el entorno, y la familia se hubiera sentido más ayudada.
- **La elevada conflictividad familiar es también, en algunas ocasiones, la causa del desamparo.** La falta de una intervención ágil y bien coordinada entre los diferentes servicios que intervienen en procesos de ruptura conflictiva de pareja (juzgado, Fiscalía, equipo de asesoramiento técnico y psicológico, servicios de mediación, servicios de terapia familiar, puntos de encuentro) no ayuda a prevenir o desescalar las situaciones de conflicto.

#### *Prolongación del procedimiento de desamparo*

A pesar del incremento del número de niños y adolescentes que tienen abierto un expediente de desamparo, **se ha reducido ostensiblemente la media del**

tiempo de estudio, de 6,3 meses en 2015 a 3,3 meses en 2022, en parte gracias a la llegada de niños y adolescentes migrantes solos, que tienen tiempos de estudio más cortos.

Sin embargo, y a pesar de que la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia (LDOIA), establece la obligación de finalizar el estudio y dictar la resolución correspondiente en el plazo de un año a contar desde la incoación del expediente de desamparo (art. 106.6), según datos de abril de 2023, el 17,0 % de los expedientes de desamparo están abiertos desde hace más de un año.

- Esta prolongación del procedimiento de desamparo es especialmente delicada, entre otras razones, por la elevada prevalencia de la separación del núcleo familiar de los niños en situación de desamparo preventivo mientras se realiza el estudio. El 25 % de los niños y adolescentes que están en estudio están separados del núcleo familiar (con medida cautelar).

La LDOIA también establece que en los expedientes de desamparo preventivo se dispone de un plazo de seis meses para estudiar la situación y emitir una propuesta (art. 111). En cambio, el tiempo medio en el que los niños y adolescentes tienen el expediente abierto es de 200,3 días, poco más de seis meses, y en un 42,8 % de los casos se supera este período de seis meses.

Esta prolongación del tiempo destinado al procedimiento de desamparo también se acentúa debido a la dilación de la resolución de los procedimientos de oposición judicial a las resoluciones administrativas en materia de protección.

### 2.3. Trabajo con las familias biológicas para el retorno de los niños en situación de desamparo

#### *Dificultades de relación de los niños en situación de desamparo con sus familias biológicas: régimen de visitas*

El objetivo principal del sistema de protección es garantizar que el niño o el adolescente en situación de desamparo pueda restaurar el vínculo y regresar con su familia biológica. Este objetivo puede alcanzarse si el sistema de protección trabaja las habilidades parentales de los progenitores, pero también la relación que estos tienen con los niños en situación de desamparo.

- Sin embargo, en algunas ocasiones los profesionales del sistema de protección consideran un riesgo la relación de apego del niño en situación de desamparo con sus progenitores, especialmente cuando los progenitores no comparten la diagnosis de desamparo realizada por el EAIA y se oponen a la intervención del sistema de protección.

- **La falta de colaboración de la familia puede comportar la reducción del régimen de visitas para evitar las interferencias en el proceso de adaptación del niño con la medida protectora.**
- **Las necesidades organizativas de los centros residenciales y de las familias acogedoras pueden condicionar el régimen de visitas, en detrimento de las necesidades de los niños. Este es el caso, por ejemplo, cuando se establecen regímenes de visita “generalizados” o “estandarizados” para el conjunto de niños y adolescentes del centro (como un régimen de visitas quincenal desde el ingreso), sin valorar la relación que tienen con sus progenitores, y con dificultades posteriores para ampliar el número de visitas una vez que este régimen ya está establecido. También ocurre lo mismo en el caso de los acogimientos en familia ajena, en los que a veces se suspenden temporalmente las visitas con la familia biológica o se reduce su número para facilitar el acoplamiento con la familia acogedora. También existen dificultades de relación con miembros de la familia más allá de los progenitores.**

En este sentido, es necesario poner de manifiesto que estas limitaciones son menos habituales en los casos de acogimiento en familia extensa. **Más del 90 % de los niños y adolescentes acogidos en familia extensa están satisfechos con este acogimiento, por encima del resto de tipos**, especialmente del acogimiento residencial. Uno de los factores que explican estos buenos resultados en los niveles de bienestar de los niños acogidos en familia extensa tiene que ver, precisamente, con la posibilidad de mantener con mayor facilidad contacto con el resto de hermanos y con los progenitores.

#### *Falta de trabajo intensivo con los progenitores para promover y preparar el retorno con la familia biológica*

Se echa de menos un trabajo intensivo de los EAIA con los progenitores para promover y preparar el retorno con la familia biológica. La intervención de los EAIA responde más a un control del cumplimiento de las diferentes actuaciones previstas en el plan de trabajo acordado con la familia que a la implementación de medidas de acompañamiento para ayudar a cumplirlas. **Esta falta de acompañamiento, al mismo tiempo, puede generar desconfianza a los progenitores con la DGAIA, en el sentido de que perciben que el EAIA controla y castiga pero no ayuda a trabajar el retorno de sus hijos e hijas al núcleo familiar.**



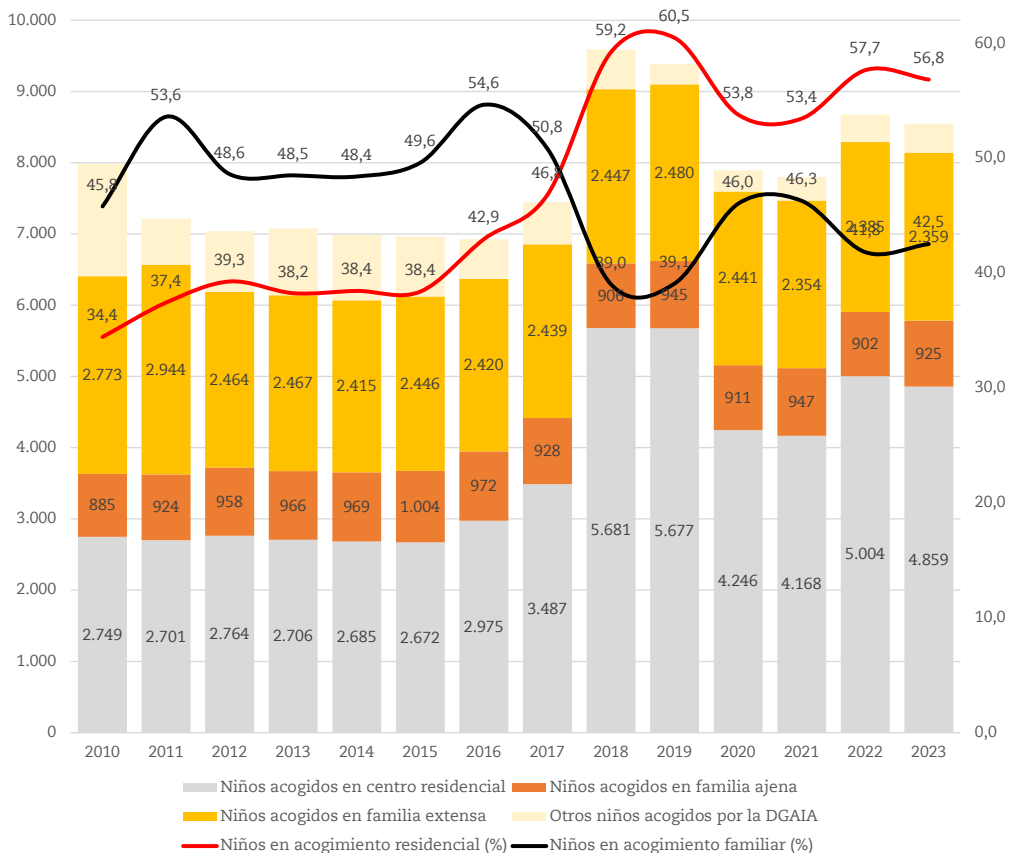
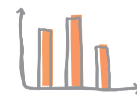
## 2.4. Déficits de despliegue del acogimiento familiar

*Preponderancia del acogimiento residencial en contraste con el carácter preferente y prioritario de la medida de protección del acogimiento familiar*

En caso de que deba producirse la separación de la propia familia, el acogimiento familiar constituye el recurso alternativo a la propia familia más adecuado para los niños y adolescentes en situación de desamparo, porque en un entorno familiar se cubren mejor sus necesidades afectivas, emocionales, sociales, educativas, materiales y de protección. La LDOIA otorga carácter preferente al acogimiento familiar.

- Aunque el acogimiento familiar debería ser preponderante, el 56,8 % de los niños y adolescentes acogidos en el sistema de protección están en centros residenciales, porcentaje superior al del acogimiento familiar (42,5 %). Si no se contabilizan los niños acogidos en familia extensa, la proporción de niños en centro residencial aumenta hasta el 78,5 %.

Gráfico 7. Evolución del número de niños en acogimiento residencial y familiar (2010-2023)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (abril)
Niños en acogimiento residencial (%)	34,4	37,4	39,3	38,2	38,4	38,4	42,9	46,8	59,2	60,5	53,8	53,4	57,7	56,8
Niños en acogimiento familiar (%)	45,8	53,6	48,6	48,5	48,4	49,6	54,6	50,8	39,0	39,1	46,0	46,3	41,8	42,5
Niños en acogimiento residencial (excluyendo a niños en familia extensa) (%)	52,7	63,2	60,4	58,7	58,8	59,2	66,0	69,6	79,5	82,2	77,9	76,6	79,5	78,5

Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia e Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción.

■ En los últimos años, el sistema de protección ha hecho un gran esfuerzo por crear nuevas plazas residenciales para atender el incremento de la llegada de adolescentes migrantes solos, por encima del incremento de familias acogedoras. **En el período 2017-2022, se han creado 2.581 nuevas plazas de recurso residencial (con un incremento del 89,8 %), mientras que solo se ha incrementado el número de familias acogedoras en 72 (un 10,2 %).**

■ Sin contabilizar a los niños y adolescentes migrantes solos acogidos en el sistema de protección, la proporción de niños y adolescentes en acogimiento residencial también ha tenido una tendencia creciente en los últimos años, pasando del 38,3 % en 2016 al 42,7 % en 2023 (del 61,5 % al 67,4 % si no se contabilizan los niños acogidos en familia extensa).

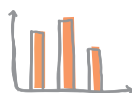
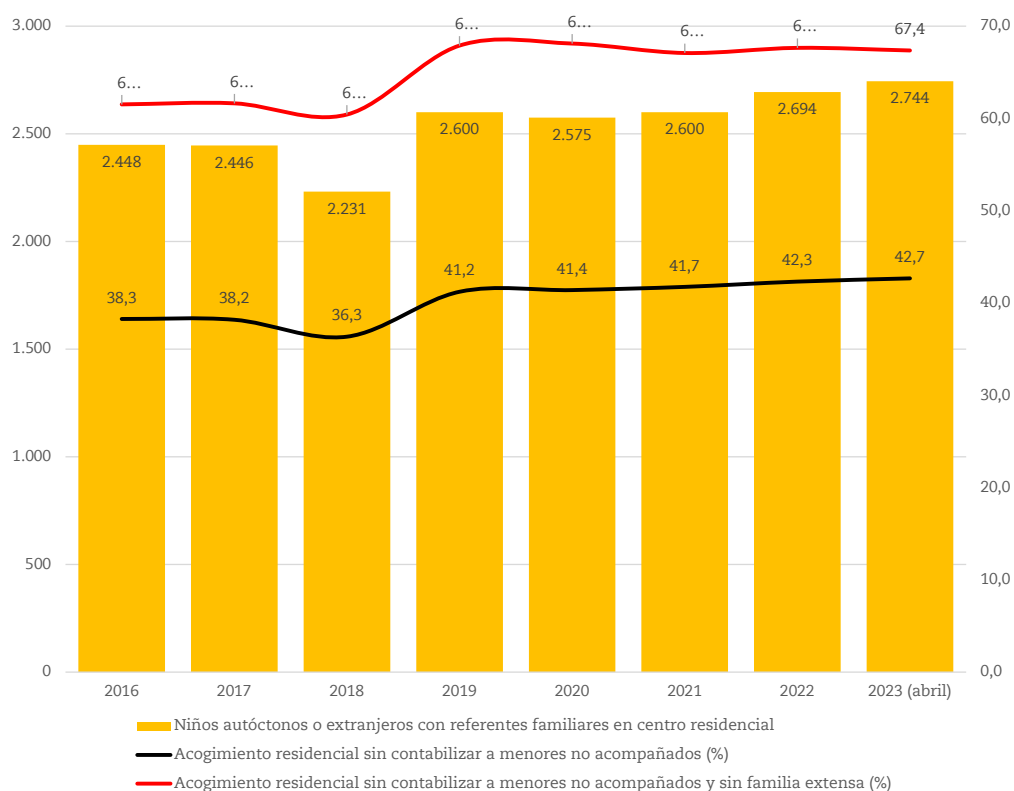


Gráfico 8. Evolución del número de niños en acogimiento residencial y familiar (2016-2023)

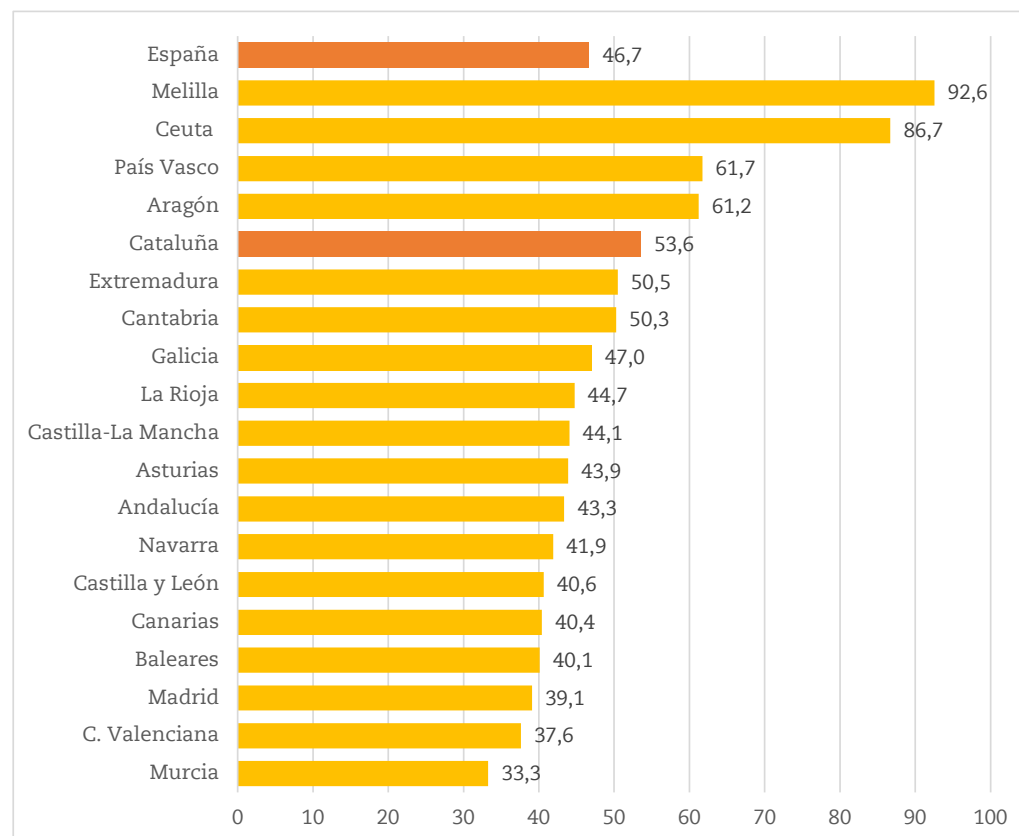
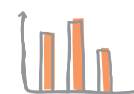


	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (abril)
Acogimiento residencial (%)	42,9	46,8	59,2	60,5	53,8	53,4	57,7	56,8
Acogimiento residencial sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos (%)	38,3	38,2	36,3	41,2	41,4	41,7	42,3	42,7
Acogimiento residencial sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos y a los niños acogidos en familia extensa (%)	61,5	61,6	60,4	67,9	68,1	67,1	67,6	67,4

Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia e Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción.  
Nota: Los datos parten de la estimación de que los niños y adolescentes migrantes solos que están acogidos en el sistema de protección residen en un centro residencial.

Esta preponderancia de la acogida residencial también es elevada cuando se analiza desde una perspectiva comparada. Con datos de 2021, la prevalencia de la acogida residencial en Cataluña (53,6 %) se sitúa sensiblemente por encima de la media estatal (46,7 %). A nivel europeo, Cataluña se sitúa entre los países de Europa con mayor prevalencia del acogimiento residencial si se calcula como porcentaje de niños y adolescentes acogidos en el sistema de protección que tienen asignada esta medida de protección.

**Gráfico 9. Proporción de niños atendidos en el sistema de protección en acogimiento residencial por comunidades autónomas (2021)**



Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia: Datos 2021. Boletín número 24.

### *Presencia creciente de niños tutelados menores de 6 años en acogimiento residencial y en espera de recurso en un entorno familiar*

El acogimiento residencial es especialmente perjudicial en el caso de niños menores de 6 años. En Cataluña, a pesar de la previsión legal vigente de prohibir la medida de acogimiento residencial de niños menores de 3 años y priorizar el acogimiento familiar en el caso de los niños menores de 6 años (art. 21.3 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia), en 2023 el **23,0 % de los niños menores de 6 años con medida protectora está en un centro residencial**.

- Además, el número de niños tutelados menores de 6 años en centro residencial se ha incrementado en el período 2020-2023 (junio), pasando de 123 a 279. También ha aumentado el número de niños tutelados menores de 3 años en centro residencial, que ha pasado de 64 a 114. Cabe decir que en 2023 hay un **21,6 % de los niños menores de 6 años en acogimiento residencial que tiene una propuesta de acogimiento familiar**.



**Tabla 2. Evolución del número de niños tutelados menores de 6 años que están en acogimiento residencial (2013-2023)**

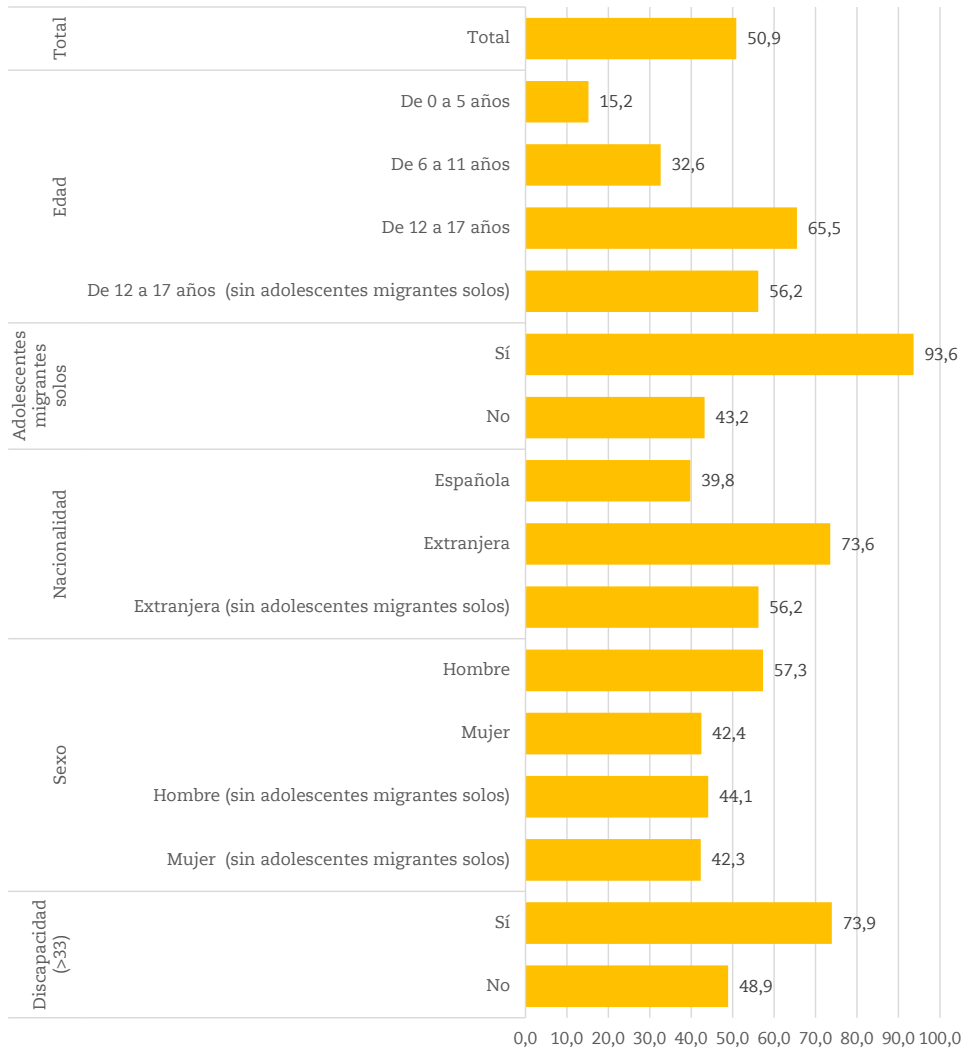
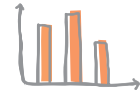
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (sept.)	2023 (junio)
Niños tutelados residentes en centro residencial	2.706	2.685	2.672	2.975	3.487	5.681	5.677	4.246	4.168	4.879	4.859
Niños tutelados menores de 6 años en centro residencial	286	262	195	180	165	115	135	123	229	212	279
Niños tutelados menores de 3 años en centro residencial	117	111	77	71	69	48	67	64	80	94	114

Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia del Departamento de Derechos Sociales.

### *Las desigualdades de acceso al acogimiento residencial*

En cualquier caso, los niños y adolescentes más sobrerrepresentados en el acogimiento residencial son los niños y adolescentes migrantes solos (el 93,6 % de ellos viven en centro residencial), los adolescentes (el 66,0 % de los adolescentes de 16 y 17 años están en un recurso residencial sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos), los niños y adolescentes de nacionalidad extranjera (56,2 % en centro residencial sin contabilizar a los migrantes solos) y los niños y adolescentes con discapacidad (73,9 %).

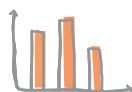
**Gráfico 10. Porcentaje de niños y adolescentes tutelados en acogimiento residencial en Cataluña (2023)**



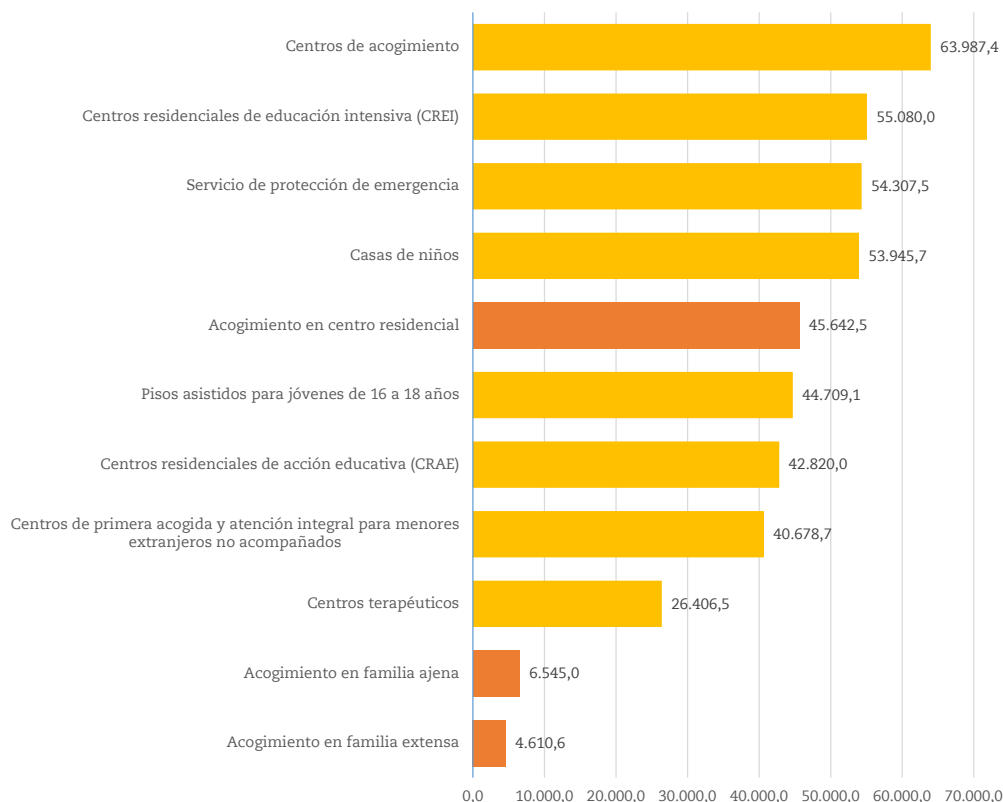
Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia del Departamento de Derechos Sociales.

### *Elevado gasto por niño en el acogimiento residencial en comparación con el acogimiento familiar*

Esta preponderancia del acogimiento residencial contrasta con el elevado coste de cada plaza, si lo comparamos con el coste del acogimiento familiar. Con datos de 2020, el gasto anual por niño en centro de acogida es de 63.987,36 euros, y en centro residencial de acción educativa (CRAE), de 42.820,03 euros. En cambio, el gasto anual por niño en familia extensa es de 4.6210,6 euros, y en familia ajena, de cerca de 6.000 euros. En el caso de las unidades convivenciales de acción educativa (UCAE), el importe fluctúa entre los 35.383,23 y los 11.140,81 euros, en función del número de niños acogidos. La plaza media de acogida en recurso residencial, pues, cuesta prácticamente diez veces más que la atención de este niño o adolescente en un entorno familiar (con la excepción de las UCAE, cuyo coste es, como mínimo, un 29,0 % más bajo).



**Gráfico 11. Gasto anual por niño protegido por modalidad de protección (2020)**



Fuente: Departamento de Derechos Sociales. Memoria anual 2020.

Aunque cerca del 50 % de los niños tutelados están en acogimiento familiar, el Departamento de Derechos Sociales destina solo el 7,6 % del presupuesto ejecutado al acogimiento de los niños tutelados por la DGAIA. En este sentido, el Síndic de Greuges ha recibido quejas porque no siempre se destina el importe del módulo a la mejora de las condiciones materiales de vida de los niños tutelados, así como por las diferencias significativas que se realiza entre centros en los estándares de atención. Estas diferencias se manifiestan en las condiciones materiales, de mantenimiento y confort de los centros, pero también en otros elementos relacionados con la alimentación, la ropa, el acceso a actividades extraescolares o la atención médica no cubierta por el CatSalut.

- El coste medio de la vida de una persona que reside en un hogar con dos adultos y dos niños es de 9.806 euros anuales, según la Encuesta de presupuestos familiares del año 2021. En el caso de un niño residente en un CRAE de diez plazas, el importe percibido en concepto de módulo base por plaza se multiplica por más de cinco, siendo de 51.621,95 euros por año. Teniendo presente que la DGAIA ha informado que cerca del 23 % del módulo se destina a gastos de los niños y del centro (mientras que el resto sería coste de personal y de gastos indirectos), en un CRAE de diez plazas se destinan 11.873,0 euros a gastos de los niños y de mantenimiento del centro, sensiblemente por encima del gasto medio por persona en un hogar familiar ordinario (9.806 euros).

### *Estancamiento del número de niños tutelados acogidos en familia ajena a lo largo de la última década*

La preponderancia del acogimiento residencial también se produce debido al estancamiento del número de niños tutelados acogidos en familia ajena a lo largo de la última década, y debido también a los déficits de provisión de familias acogedoras. **En 2023 hay 925 niños acogidos en familia ajena, cifra muy parecida a la del año 2012 (958).** Las UCAE, que son la acogida familiar profesional, no han sido desplegadas todavía. En septiembre de 2022 solo había 30 niños acogidos en UCAE.

Esto hace que haya niños residentes en centros con propuesta de acogimiento familiar: **con datos de septiembre de 2022, el 6,3 % de los niños tutelados está pendiente de otro recurso en el sistema de protección. La mayoría de estos niños y adolescentes pendientes de otro recurso (467 niños en total) están a la espera de que se les asigne una familia ajena.**

La falta de familias acogedoras también hace que se alargue la duración de los acogimientos de urgencia y diagnóstico, con el consiguiente impacto emocional que esto genera cuando, después de un vínculo de meses y años, los niños deben dejar a esta familia para pasar a otro recurso. El acogimiento de urgencia y diagnóstico debería tener una duración máxima de seis meses, mientras se lleva a cabo el estudio de la situación del niño, pero en más de un 80 % de los casos la duración de la medida se prolonga más de seis meses.

### *Déficits en el apoyo a las familias acogedoras*

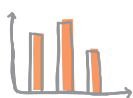
Más allá de la provisión de familias acogedoras, la institución del Síndic de Greuges también constata a través de las quejas recibidas carencias en el apoyo y acompañamiento que estas familias reciben de la Administración en la crianza de los niños y adolescentes que tienen acogidos (asesoramiento sobre cómo atender determinadas necesidades, información sobre el procedimiento del acogimiento, etc.). Esta institución también recibe quejas relacionadas con la diferencia en el tratamiento que se da a las familias ajenas y extensas en cuanto a la percepción de importes complementarios a la prestación de acogida por niño tutelado (las familias extensas no reciben complementos que sí reciben las familias ajenas).

- **La división de las competencias y de las funciones administrativas en el desarrollo del acogimiento familiar (ICAA-ICIF en el caso del seguimiento de la familia ajena, DGAIA-SIFE en el caso del seguimiento de la familia extensa y DGAIA-EAIA en el caso de la familia biológica) no ayuda a trabajar el retorno.**

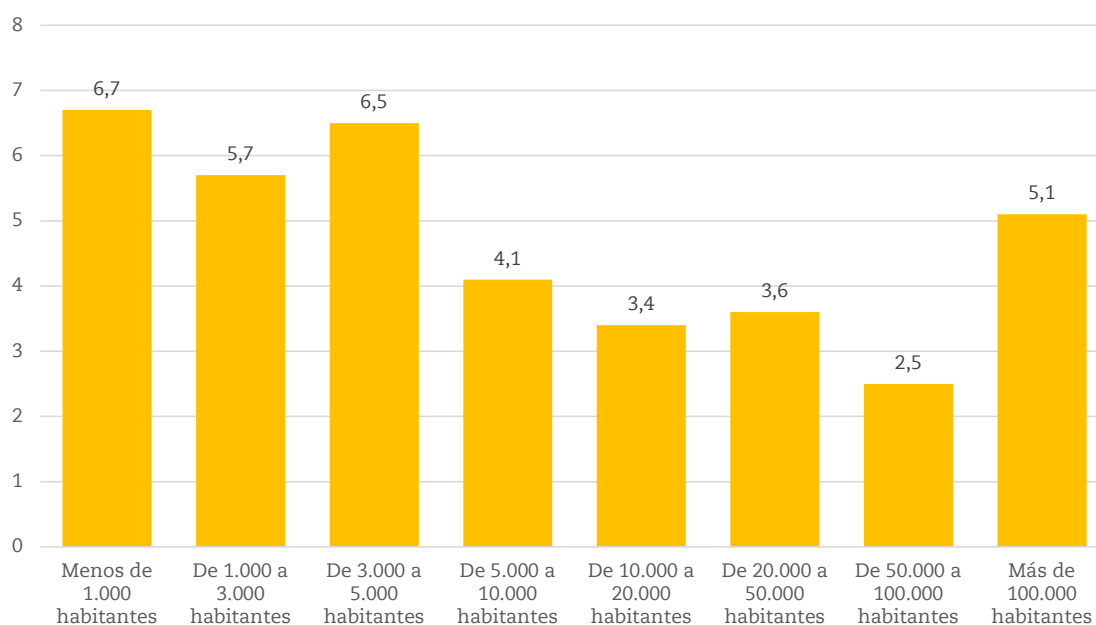
### Desigualdades territoriales en la localización de los recursos residenciales

Finalmente, cabe destacar que el sistema de protección en Cataluña, en el que el acogimiento residencial es preponderante, choca, al mismo tiempo, con las desigualdades territoriales que existen en relación con la localización de los recursos residenciales. Estas desigualdades limitan las posibilidades del acogimiento de niños y adolescentes tutelados por la Administración en el territorio de residencia de su familia biológica, lo que genera rupturas con la vida anterior a la situación de desamparo (cambios de escuela, cambios de amistades, etc.) y dificulta la relación de la familia biológica con los niños.

■ **El 35,8 % de los municipios de más de 10.000 habitantes, es decir, una tercera parte (44 de 123), no disponen de ningún centro de protección.** Además, cuando se analiza el número de plazas contratadas por número de niños residentes en el municipio, se constata que **los municipios de 10.000 a 100.000 habitantes tienen una localización relativa de plazas comparativamente baja (menos de 3,6 plazas por cada 1.000 habitantes)**, a diferencia de los municipios de mayor tamaño, de más de 100.000 habitantes, y de los pequeños, de menos de 5.000 habitantes, que tienen una localización más elevada (por encima de 5,0 plazas por cada 1.000 niños).



**Gráfico 12. Plazas contratadas por 1.000 niños en función del tamaño del municipio (2023)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.



## 2.5. Efectos negativos de la institucionalización

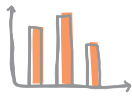
### *Prolongamiento de la institucionalización de los niños y adolescentes tutelados y desigualdades sociales*

La institucionalización tiene efectos negativos sobre el desarrollo de los niños y adolescentes, no solo por el impacto negativo en su bienestar subjetivo, sino también porque deben adaptarse a un régimen de funcionamiento y a unas condiciones de vida no normalizadoras, que condicionan a su vez el tipo de relaciones que se establecen y las posibilidades de establecer relaciones con personas ajenas al sistema de protección. Esto limita la autonomía de los niños y adolescentes a la hora de decidir o participar en aspectos básicos de la propia vida cotidiana, que influyen en la construcción de su propia identidad en una etapa vital fundamental.

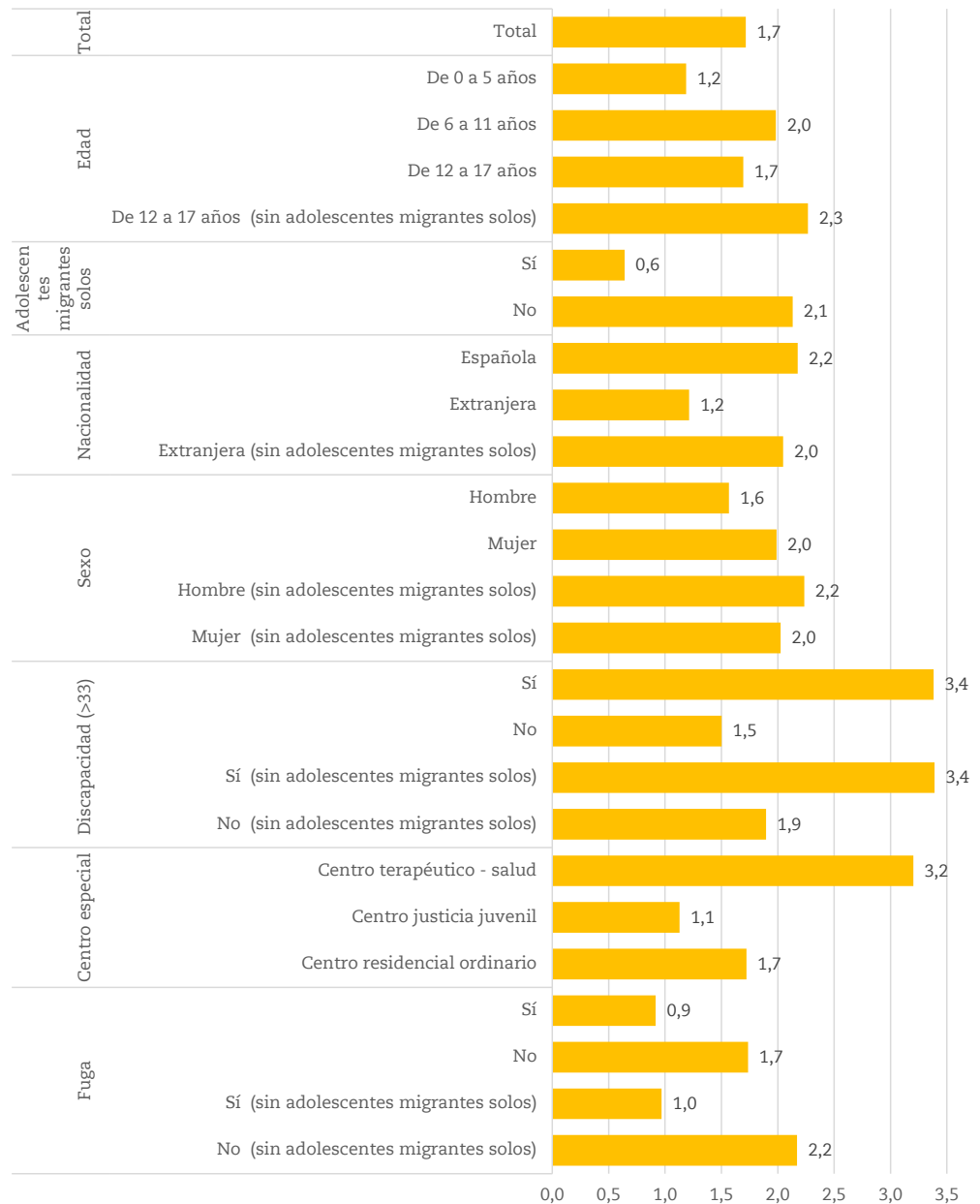
La prolongación de la institucionalización de los niños y adolescentes aumenta el tiempo en el que están expuestos a estos efectos. En este sentido, cabe decir que, **de media, los niños y adolescentes tutelados en acogimiento residencial llevan 1,7 años ingresados en el centro actual y 3,0 años tutelados (2,1 y 3,7 años, respectivamente, si no contabilizamos a los adolescentes migrantes solos).**

Los niños y adolescentes que llevan menos tiempo residiendo en el centro y menos tiempo estando tutelados son los adolescentes migrantes solos (0,6 años de residencia en el centro actual y 1,4 años de tutela), mientras que los que permanecen más tiempo en centro son los niños y adolescentes con discapacidad (3,4 años y 5,9 años, respectivamente) y los niños y adolescentes residentes en centros terapéuticos (3,2 años y 6,3 años, respectivamente).

Asimismo, los adolescentes de 12 a 17 años **residieron en el centro actual (2,3 años) y estuvieron tutelados en el sistema de protección (4,2 años) más tiempo que los niños de 0 a 5 años (1,2 y 1,4 años, respectivamente).** Los niños y chicos (2,2 años y 3,9 años) también han residido en el centro actual y han sido tutelados durante más tiempo que las chicas (2,0 años y 3,5 años), si no se contabilizan a los adolescentes migrantes solos.



**Gráfico 13. Tiempo de ingreso en el centro actual (en años) de los niños y adolescentes tutelados en acogimiento residencial en función del perfil social en Cataluña (2023)**



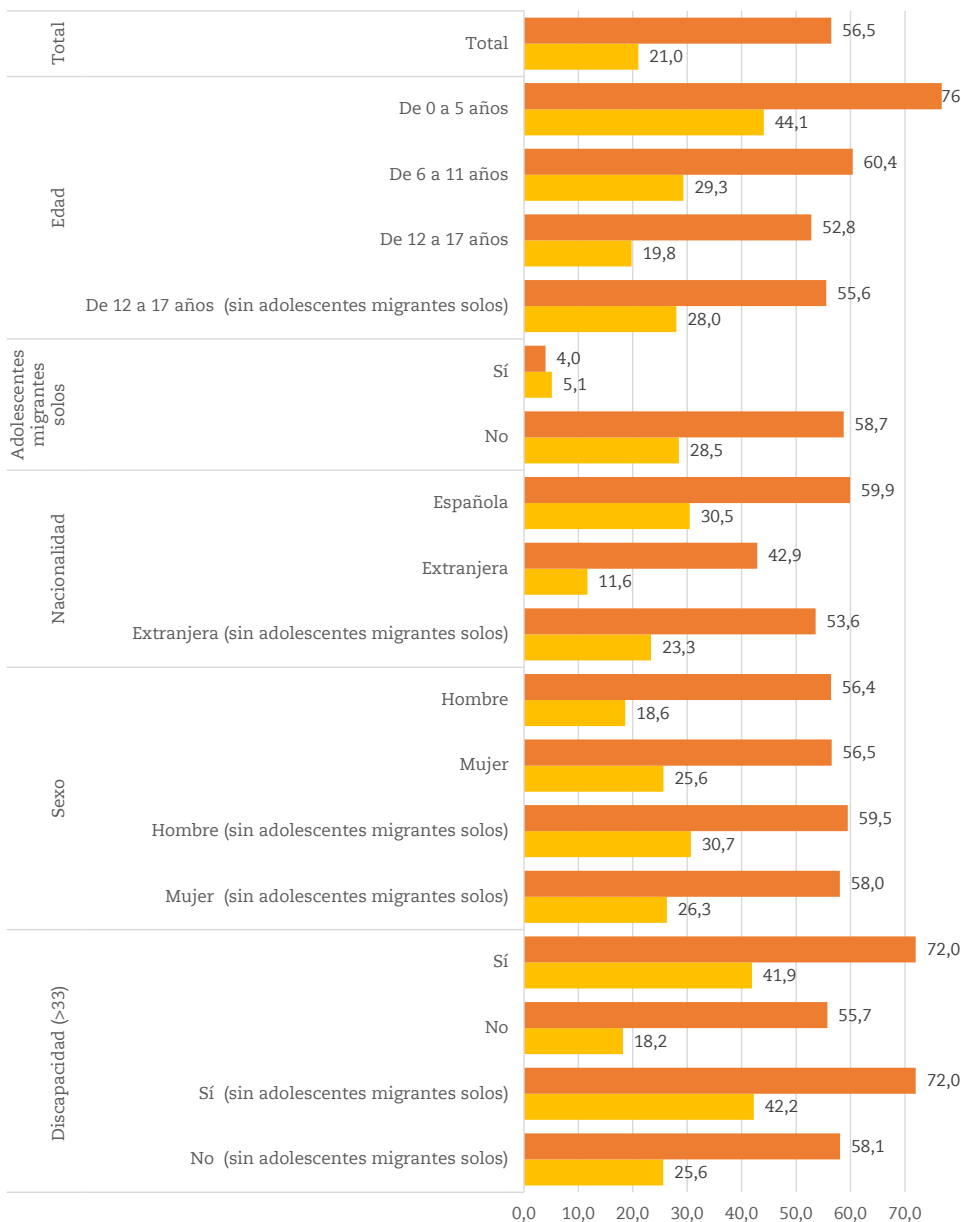
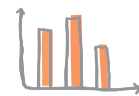
Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia del Departamento de Derechos Sociales.

Sin embargo, los niños y adolescentes en acogimiento residencial tienen una experiencia más corta de estancia en el sistema de protección (3,7 años sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos) que los niños y los adolescentes en acogimiento familiar (5,7 años), lo que reduce los efectos de la institucionalización. Esto se debe, fundamentalmente, a que la declaración del desamparo de los niños y adolescentes en acogimiento residencial se hace, de media, en edades más avanzadas (11,0 años) que la de los niños y adolescentes en acogimiento familiar (4,4 años).

En conjunto, los niños y adolescentes con expediente de tutela han estado, de media, una tercera parte de su vida (35,5 %) en situación de tutela, prácticamente la mitad (43,4 %) si no contabilizamos a los niños y adolescentes migrantes. En el caso de los niños en acogimiento residencial, esta proporción se reduce al 21,0 % (28,5 % si no se contabilizan a los adolescentes migrantes solos).

Los niños tutelados más pequeños, de 0 a 5 años (70,6 %), los chicos (44,5 %, sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos), los niños y adolescentes de nacionalidad española (45,9 %) o los niños y adolescentes con discapacidad (48,1 %) son los que tienen un tiempo de tutela más elevado en relación con la vida vivida.

Gráfico 14. Porcentaje de tiempo de tutela sobre la vida de los niños y adolescentes tutelados en función del tipo de acogida y del perfil social en Cataluña (2023)



Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia del Departamento de Derechos Sociales.

Una parte significativa de los niños atendidos en el sistema de protección, además, han vivido una parte muy importante de su vida tutelados por la Administración. En concreto, **el 31,3 % de los niños y adolescentes tutelados actualmente (sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos) han estado en situación de desamparo tres cuartas partes de su vida, y el 19,1 %, prácticamente toda su vida (más del 90,0 % del tiempo)**. Asimismo, más de un tercio de los niños y adolescentes (40,9 %) han sido tutelados más de cinco años.

Si tomamos como referencia a los adolescentes de 17 años, que ya están a punto de salir del sistema de protección por mayoría de edad, prácticamente la mitad (44,5 %) han sido tutelados más de cinco años, y cerca de una cuarta parte (23,8 %), más de diez años.

La prolongación de la estancia en el sistema de protección también se produce en determinados centros en los que la estancia está limitada porque se consideran recursos de estancia temporal, como sucede con los centros de acogida, en los que el estudio debe finalizarse en un plazo máximo de seis meses (art. 111 LDOIA). Sin embargo, según datos de abril de 2023, **un 28,2 % de niños y adolescentes residentes en centros de acogida llevan en el centro más de seis meses (193), y un 9,1 %, más de un año.**

#### *Prevalencia de recursos residenciales con condiciones materiales impropias de un entorno familiar*

Los efectos de la institucionalización se incrementan a medida que las condiciones materiales del acogimiento residencial se alejan de las condiciones propias de un entorno familiar.

- Así, según datos de febrero de 2023, **más de la mitad de los niños tutelados que residen en centro (el 55,0 %) y más de una tercera parte de los niños con medida protectora (el 34,4 %) están todavía acogidos en centros grandes, de veinte plazas o más.**



Tabla 3. Tamaño de los recursos residenciales (2023)

Recurso residencial total	Número de recursos	%	Número de plazas contratadas	%	Número de plazas ocupadas	%
Menos de 10 plazas	185	46,8	1.140	20,8	1.067	19,7
De 10 a 19 plazas	107	27,1	1.368	24,9	1.367	25,2
De 20 a 29 plazas	61	15,4	1.405	25,6	1.398	25,8
30 plazas o más	42	10,6	1.579	28,8	1.583	29,2
<b>Total</b>	<b>395</b>	<b>100,0</b>	<b>5.492</b>	<b>100,0</b>	<b>5.415</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia del Departamento de Derechos Sociales.

A pesar de que en los últimos años se ha hecho un esfuerzo por crear centros de dimensiones pequeñas (de menos de diez plazas, 185 en total), estos centros acogen solo al 19,7 % de los niños tutelados. En los últimos quince años, además, no se ha reducido sustancialmente la prevalencia de centros grandes en el caso de los centros de acogimiento (CA) y centros residenciales de acción educativa / centros residenciales de educación intensiva (CRAE/CREI).

- Así, por ejemplo, en el período 2007-2023 la proporción de centros de acogimiento grandes, de veinte plazas o más, ha pasado del 76,9 % (10) al 87,0 % (20), mientras que en el caso de los CRAE/CREI, la proporción de centros de veinte plazas o más se ha mantenido bastante estable, pasando del 46,4 % en 2007 (39) al 44,0 % (69) en 2023.

Tabla 4. Evolución del tamaño de los centros de acogida (CA), centros residenciales de acción educativa (CRAE) y centros residenciales de educación intensiva (CREI) en Cataluña (2007-2023)



Tipo de centro	Tamaño	2007		2013		2023	
		Centros	%	Centros	%	Centros	%
CRAE/CREI	Centros con menos de 20 plazas	45	53,6	-	-	79	56,0
	Centros con 20 plazas o más	39	46,4	-	-	62	44,0
	<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>141</b>	<b>100,0</b>
CA	Centros con menos de 20 plazas	3	23,1	3	14,3	3	13,0
	Centros con 20 plazas o más	10	76,9	18	85,7	20	87,0
	<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>100,0</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>	<b>23</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia del Departamento de Derechos Sociales.

La sobreocupación de los recursos residenciales amplifica también los efectos de la institucionalización. Según datos de febrero de 2023, los recursos residenciales tienen más plazas contratadas (5.492) que plazas ocupadas (5.415), con la excepción de los centros de acogida y de los servicios de protección de emergencia, que tienen precisamente más presión asistencial por atención de adolescentes migrantes solos.

- Sin embargo, y como consecuencia de la dificultad de estructurar la distribución territorial de la oferta según las necesidades de acogimiento residencial de cada territorio, hay un 14,4 % de centros con plazas sobreocupadas, y un 25,2 % de niños y adolescentes que residen en recursos residenciales con sobreocupación.

- El porcentaje de plazas sobreocupadas en el conjunto del sistema de protección es del 2,8 %. Los recursos grandes suelen tener más sobreocupación que los recursos de dimensiones más reducidas, y los centros de acogida, también (en 2023, el 60,9 % de centros de acogida tenían plazas sobreocupadas, y había un 12,6 % de plazas sobreocupadas).

La falta de personalización en algunos centros, por la existencia de espacios compartidos grandes, con habitaciones de más de dos y tres personas, sin mesas de estudio de uso personal, sin decoración en paredes, etc., es una muestra del impacto que supone la institucionalización. Esto también sucede cuando existen centros con déficits de mantenimiento o con desperfectos causados por el uso (ventanas o puertas rotas, etc.).

**La rotación del personal educador, que provoca a su vez que existan educadores y educadoras jóvenes sin experiencia, dificulta que los niños y adolescentes institucionalizados puedan tener referentes estables y construir vínculos fuertes con estos profesionales para desarrollar su función educativa.** La falta de referentes condiciona negativamente la capacidad de los niños y adolescentes de ser escuchados, tanto en lo que respecta a los aspectos que afectan a su vida cotidiana en el centro como a los aspectos vinculados a su proceso de desamparo.

#### *Fugas de centros como síntoma de la falta de bienestar: sobrerrepresentación de las chicas y de los adolescentes de nacionalidad española*

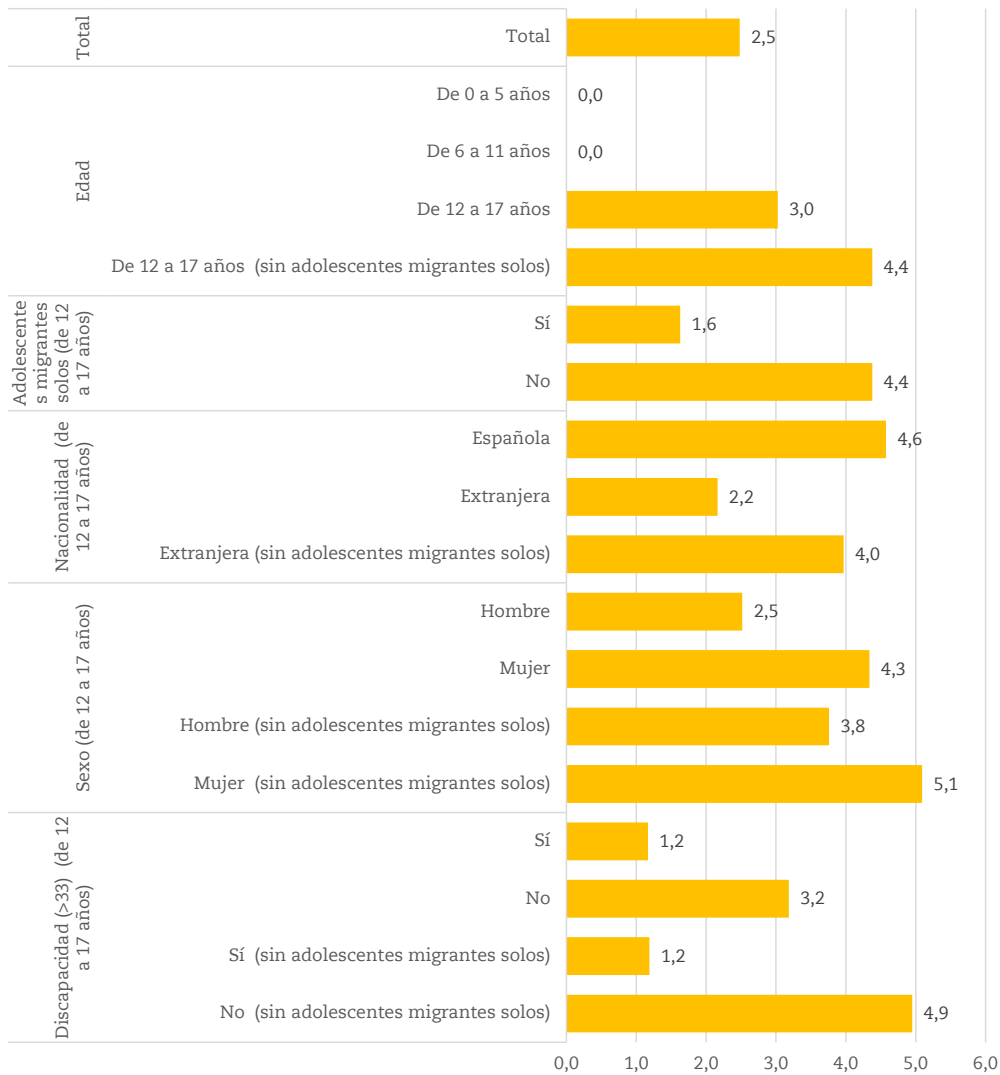
Los estudios de bienestar señalan que el acogimiento residencial es menos eficaz para garantizar el bienestar de los niños y adolescentes que el acogimiento familiar. Más del 90 % de los niños y adolescentes acogidos en familia extensa (95,1 %) y ajena (93,5 %) están satisfechos con este recurso, mientras que esta satisfacción es inferior al 50 % (46,2 %) en el caso de niños y adolescentes en acogimiento residencial.<sup>1</sup>

**Las fugas del centro son un síntoma de déficit de bienestar.** En Cataluña, según datos de abril de 2023, hay 132 niños y adolescentes fugados de centros, que representan el 2,5 % de los niños y adolescentes en acogimiento residencial. **Todos los niños y adolescentes fugados de centros tienen 12 años o más. Sobre el segmento de edad de 12 a 17 años, la prevalencia de las fugas es del 3,0 %.**

- Los adolescentes de 12 a 17 años que no son migrantes solos (4,4 %), los adolescentes de nacionalidad española (4,6 %) y las chicas (4,3 %) son más propensos a fugarse que los adolescentes de 12 a 17 años migrantes solos (1,6 %), los adolescentes de nacionalidad extranjera que no son migrantes solos (4,0 %) o los chicos de esa edad (2,5 %).

<sup>1</sup>Llosada-Gistau, J.; Montserrat, C., Casas, F. (2016). "El bienestar subjectiu dels adolescents tutelats a Catalunya". *Revista Papers*, nº 29. Barcelona: Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

Gráfico 15. Prevalencia de las fugas de los niños y adolescentes en acogimiento residencial en Cataluña en función del sexo, la edad, la nacionalidad y si padecen alguna discapacidad (2023)



Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia del Departamento de Derechos Sociales.

Nota: Los datos corresponden al 15 de abril de 2023.

- Por tipología de centro, las fugas son más prevalentes en centros grandes, y más específicamente en centros de acogida (los cuales tienen un 4,1 % de niños y adolescentes fugados); en servicios de primera acogida y atención integral (2,7 %), y en CREI (10,6 %). Además del tamaño de los centros, el hecho de que estos recursos tengan un perfil de niños y adolescentes con necesidades socioeducativas más complejas explica también que haya más fugas.

### *Falta de eficacia del acogimiento residencial para la promoción del éxito educativo de los niños y adolescentes tutelados*

Los datos disponibles sobre los resultados educativos del alumnado tutelado por la Administración<sup>2</sup> también evidencian que la institucionalización va acompañada de peores resultados académicos en comparación con otros tipos de acogimiento familiar.

■ Mientras que la tasa de idoneidad de la población en general a los 16 años es del 69,4 %, la tasa de idoneidad de los adolescentes tutelados a esta edad es del 34,7 %. **En el caso de los adolescentes que residen en centro, la tasa de idoneidad es del 31,4 %, sensiblemente menor que la tasa de idoneidad de los adolescentes en familia extensa (42,1 %) o ajena (37,4 %).**

■ La tasa de graduación a 4º de ESO en el conjunto de la población es del 81,9 %, mientras que en el caso de los niños tutelados solo es del 58,5 %. Los adolescentes en acogimiento residencial tienen tasas de graduación aún más bajas, del 46,7 %, sensiblemente por debajo de los que están en familia extensa (80,7 %) o ajena (75 %).

### *Incremento de jóvenes extutelados atendidos por las medidas de apoyo a la transición a la vida adulta, pero también de los déficits de cobertura de estas medidas*

Hay que poner en valor la labor desarrollada por el Área de Apoyo a los Jóvenes Tutelados y Extutelados (ASJTET) a la hora de facilitar la transición de los jóvenes a la autonomía personal.

■ En el período 2016-2022, se han incrementado en 2.570 el número de casos atendidos por el ASJTET a 31 de diciembre, con un crecimiento del 157,1 % en este período, en parte para dar respuesta al incremento de las necesidades de apoyo derivadas del aumento de la llegada de adolescentes migrantes solos. **En diez años, se ha multiplicado por más de cuatro el número de jóvenes tutelados que alcanzan la mayoría de edad (de 433 en 2013 a 1.933 durante los tres primeros trimestres de 2022).**

■ Dicho esto, y por efecto del incremento de jóvenes tutelados y extutelados que alcanzan la mayoría de edad, debe indicarse la posibilidad de que se hayan incrementado también los déficits de cobertura de las medidas de apoyo a la transición a la vida adulta. Según los datos facilitados por la DGAIA, **en 2022 (hasta septiembre), alcanzaron la mayoría de edad 1.933 jóvenes tutelados y, en cambio, solo 935 solicitaron darse de alta en el ASJTET.** Si bien la solicitud para incorporarse al ASJTET puede realizarse hasta los 21 años, parece que últimamente se ha incrementado la diferencia entre las salidas del sistema de protección y las altas en el ASJTET.

<sup>2</sup> Montserrat, C.; Casas, F., Baena, M. (2015). *L'educació dels infants i adolescents en el sistema de protecció. Un problema o una oportunitat?* Girona: Documenta Universitaria.



**Tabla 5. Evolución del número total de jóvenes tutelados que alcanzaron la mayoría de edad y que fueron acogidos en el Área de Apoyo a los Jóvenes Tutelados y Extutelados (2013-2022)**



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (sept.)
Jóvenes tutelados que alcanzaron la mayoría de edad	433	482	515	636	780	1.415	1.797	2.339	1.955	1.933
Nuevos jóvenes que presentaron solicitud al ASJTET	554	531	554	661	775	1.303	1.864	1.809	1.372	935

Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia y Área de Apoyo a los Jóvenes Tutelados y Extutelados.

Nota: la solicitud para incorporarse al ASJTET se puede presentar hasta los 21 años. Por este motivo, algunos años puede haber más solicitudes que jóvenes que alcanzan la mayoría de edad.



### 3. Recomendaciones: Hacia un sistema de protección menos institucionalizado

#### 3.1. Configuración de un sistema integrado de políticas de apoyo a las familias para la prevención del riesgo

En Cataluña, el régimen de bienestar dispone de un sistema de protección a la infancia y la adolescencia que atiende situaciones de riesgo y desamparo, pero no dispone de un sistema de atención a la infancia que atienda las necesidades de los niños y adolescentes y sus familias desde un punto de vista integral y global, y que sea lo suficientemente robusto para prevenir las situaciones de riesgo.

La configuración de este sistema integrado de políticas de apoyo a las familias debería procurar, entre otros:

- **Crear y reforzar las estructuras de coordinación entre los diferentes servicios educativos, sociales y de salud que intervienen con los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad.**
- **Promover un modelo de intervención de los servicios sociales de atención primaria (SSAP) más orientado al apoyo y acompañamiento en el entorno de las familias en situación de vulnerabilidad, y no tanto al control y seguimiento.**
- **Mejorar la cobertura de los servicios de intervención socioeducativa (SIS).**
- **Potenciar y mejorar la cobertura de los servicios de orientación y acompañamiento familiar (SOAF) u otros programas y servicios terapéuticos orientados a garantizar el acompañamiento psicológico a las familias de los niños con carencias afectivas y de atención familiar.**
- **Diseñar y desplegar un modelo de intervención con recursos socioeducativos de carácter comunitario para atender las necesidades de los adolescentes con conductas disruptivas y con elevada conflictividad en el ámbito familiar.**
- **Mejorar la cobertura e intensidad del tratamiento en los centros de salud mental infantil y juvenil (CSMIJ) y potenciar medidas de carácter preventivo en el ámbito de la salud mental.**
- **Garantizar la cobertura de los ingresos mínimos de las familias, sin los cuales se hace muy difícil asumir plenamente las funciones parentales, y promover las medidas de accesibilidad económica necesarias a los servicios de apoyo a la familia con (co)pago para evitar que ningún niño se vea privado de ellos por razones económicas (espacios familiares, guarderías, casales infantiles, etc.).**

### 3.2. Creación de un subsistema de acompañamiento intensivo a las familias con niños en situación de riesgo

La creación de un servicio de acompañamiento familiar intensivo permitiría evitar que situaciones de riesgo moderado derivaran en situaciones de riesgo grave, así como que parte de los niños y adolescentes que actualmente entran en el sistema de protección entraran en él (cuadro 1).

La creación de este subsistema de servicios sociales debería permitir cerrar centros residenciales y disponer de personal técnico superior en el ámbito social con experiencia en el sistema de protección para desarrollar esta función.

- Teniendo en cuenta el coste medio que representa tener a un niño en acogimiento residencial, y teniendo en cuenta también las tablas salariales del convenio colectivo y unos gastos destinados a financiar estructura del 7 %, **por cada niño que deja de estar ingresado en un centro y que se mantenga en la propia familia, se cubriría la dotación de 1,6 técnicos o técnicas superiores graduados en el ámbito social, lo que corresponde a 61,5 horas laborales semanales disponibles para realizar trabajo de acompañamiento.**
- Si hacemos este mismo ejercicio para los niños en situación de acogimiento familiar, con un coste medio por niño de cerca de 5.500 euros anuales, se cubriría la dotación de 0,2 técnicos o técnicas superiores graduados y 7,4 horas semanales de trabajo por niño.

### Cuadro 1. Subsistemas de intervención frente a las situaciones de riesgo y de desamparo

#### Modelo actual (LDOIA)

Situaciones de riesgo		Situación de desamparo
Riesgo no grave	Riesgo grave	
Servicios sociales de atención primaria		Equipos de atención a la infancia y la adolescencia
		Centro residencial Familia ajena Familia extensa

#### Modelo propuesto

Situaciones de riesgo		Situación de desamparo
Riesgo no grave	Riesgo grave	
Servicios de acompañamiento familiar (intensivo) para la prevención del desamparo		Centro residencial Familia ajena Familia extensa
		Servicios de acompañamiento familiar para el retorno

Fuente: Elaboración propia.

Según los datos de abril de 2023, el sistema de protección tiene 2.744 niños y adolescentes residentes en centro (sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos). **Una eventual reducción de una tercera parte de los niños y adolescentes en acogimiento residencial (914,6 menos) permitiría financiar 1.459,8 dotaciones de personal técnico superior graduado en el ámbito social para el acompañamiento de las familias y de los niños y adolescentes en situación de riesgo.**

Asimismo, según los datos de abril de 2023, el sistema de protección cuenta con 3.635 niños y adolescentes en acogimiento familiar. **Si redujéramos también una tercera parte de los niños en acogimiento familiar (1.211,7 menos), se podría cubrir una dotación de 233,6 profesionales más.**

- Actualmente, la dotación de profesionales de los EAIA es de 525,1 profesionales.

En este escenario hipotético, estos servicios de acompañamiento podrían trabajar con una dotación de un profesional por cada 5,2 niños y adolescentes en situación de riesgo grave (7,4 horas semanales de intervención por niño y semana) o de un profesional por cada 20,4 niños y adolescentes en situación de riesgo por cada profesional (1,9 horas semanales por cada niño).

### 3.3. Reconversión de los equipos de atención a la infancia y la adolescencia en servicios de acompañamiento familiar (incluido el niño) para la recuperación del vínculo

Desde el momento en que un niño o adolescente se encuentra en situación de desamparo y está separado de sus progenitores, la acción del sistema de protección debe estar orientada, como objetivo principal, y siempre que sea posible, a garantizar la reparación del vínculo y retorno del niño o adolescente con su familia biológica.

La intervención de los servicios sociales especializados con las familias con niños en situación de desamparo es también poco intensa y está más orientada al seguimiento y control de los planes de mejora que al tratamiento terapéutico en torno a la parentalidad.

A criterio de esta institución, el sistema de protección pone demasiado en el centro los diferentes recursos de acogida familiar o residencial y no es suficiente el vínculo del niño con su familia biológica. **El trabajo con la familia biológica y el niño está claramente compartimentado.**

- En el caso del acogimiento en familia ajena, por ejemplo, la DGAIA actúa como tutora del niño, el EAIA fija su actuación en los progenitores del niño y las instituciones colaboradoras de integración familiar (ICIF), que dependen del Instituto Catalán del Acogimiento y de la Adopción (ICAA), se ocupan del seguimiento y apoyo a la familia acogedora. El ICAA tiene como misión principal garantizar la adaptación del niño a la familia ajena y no tanto la recuperación del vínculo de la familia biológica con el niño.
- En el caso del acogimiento en familia extensa, aunque no depende de órganos administrativos diferentes, los servicios de integración familiar en familia extensa (SIFE) se ocupan de la valoración y el apoyo a las familias extensas que tienen la guarda de niños o adolescentes declarados en desamparo y tutelados por la DGAIA, mientras que el EAIA realiza el seguimiento de la situación de la familia biológica y, en coordinación con el SIFE, de los niños acogidos.
- En el caso del acogimiento residencial, este trabajo de acompañamiento se realiza de forma compartimentada entre el centro y el EAIA.

En este sentido, **los servicios de acompañamiento familiar para la recuperación del vínculo y el retorno del niño con la familia biológica deberían poder trabajar con los niños y adolescentes y sus familias conjuntamente**, y también, en su caso, de forma separada con los niños y adolescentes y con sus progenitores.

### 3.4. Creación de una comisión interdisciplinaria de garantías del procedimiento de desamparo

La institución del Síndic de Greuges propone la **creación de una comisión interdisciplinaria, integrada por personas técnicamente formadas en el ámbito de la protección, que se ocuparía de velar por las garantías del procedimiento de desamparo y para realizar la propuesta de desamparo**, una vez el EAIA hubiera llevado a cabo el estudio de cada caso. Esta comisión, que ya existe en otros ámbitos cuando debe asignarse un recurso a partir de la valoración de los casos (comisiones de garantías de admisión en el ámbito de la educación, mesas de emergencias sociales en el ámbito de la vivienda, etc.), permitiría separar la fase de estudio y la fase de determinación de la propuesta de desamparo.

- El Plan de mejora del sistema de atención a la infancia y la adolescencia de Cataluña, presentado por el Departamento de Derechos Sociales en febrero de 2023, incorpora, entre otros, la creación de comisiones de tutela a finales de 2024.

### 3.5. Promoción del acogimiento profesional como medida clave para fomentar el acogimiento alternativo al centro residencial

En los últimos años, los diferentes equipos que han dirigido el Departamento de Derechos Sociales han intentado, en mayor o menor medida, incrementar el número de familias acogedoras disponibles, para aumentar el acogimiento familiar en detrimento del acogimiento residencial, sin conseguir cambios significativos desde el año 2012.

En este contexto, la institución del Síndic de Greuges considera que, **para incrementar significativamente el número de familias acogedoras, es necesario desarrollar definitivamente la modalidad de acogimiento en unidad convivencial de acción educativa (UCAE) prevista en la LDOIA (u otras modalidades de acogimiento profesional).**

- El Plan de mejora del sistema de atención a la infancia y la adolescencia de Cataluña, presentado por el Departamento de Derechos Sociales en febrero de 2023, incorpora, entre otros, el aumento del número de familias acogedoras ajenas y el impulso del acogimiento especializado en el período 2022-2025.

### 3.6. Plan de choque para la supresión de la presencia de niños menores de 6 años en centros

La institución del Síndic de Greuges plantea la necesidad de **adoptar un plan de medidas urgentes para suprimir la presencia de bebés y de niños de menos de 6 años en centros y reducir la presencia de los niños de más**

**de 6 años**, que deberían estar ingresados en centros solo cuando esta sea la medida más ajustada a sus necesidades (art. 21.3 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección de la infancia).

Los efectos de la institucionalización son especialmente negativos en el caso de niños menores de 6 años.

### **3.7. Transformación de los centros residenciales de protección: prohibición de los centros de más de diez plazas y configuración de proyectos educativos abiertos y de fomento de las oportunidades educativas**

La reducción del número de niños y adolescentes en centros residenciales puede realizarse al mismo tiempo que se reduce el tamaño de los centros. Para hacer efectiva esta medida, **la institución del Síndic de Greuges solicita que se regule la prohibición de tener centros de más de diez plazas.**

Si se lograra reducir el número de niños y adolescentes en acogimiento residencial, esta reducción podría permitir cerrar centros grandes o reducir el tamaño de los centros sin necesidad de crear nuevos recursos residenciales.

Si no se lograra reducir el número de niños y adolescentes en acogimiento residencial, la conveniencia de reducir el tamaño de los recursos residenciales ya existentes del sistema de protección podría hacer pensar en un escenario de futuro basado en la necesidad de crear nuevos centros.

- **Si la DGAIA convirtiera todos los centros grandes, de veinte plazas o más, en centros de menos de veinte plazas, habría que crear 122 nuevos recursos residenciales. Y si convirtiera todos los centros de más de diez plazas en centros de menos de diez plazas, habría que crear 379 nuevos recursos residenciales.**

Adicionalmente, **la institución del Síndic de Greuges solicita al Departamento de Derechos Sociales que establezca un modelo de centro residencial más abierto a las familias biológicas, inspirado en el proyecto de las casas de niños, que son centros que contemplan una relación más flexible y constante con las familias biológicas.**

### **3.8. Asignación de un referente a los niños y adolescentes acogidos en el sistema de protección**

La asignación de un referente tiene por objetivo que el niño o adolescente, en su paso por el sistema de protección, disponga de una persona con la que tenga confianza y a la que pueda acudir en cualquier momento, y que procure que



las decisiones administrativas que se tomen tengan en cuenta sus necesidades y sus demandas (art. 16 del Decreto 63/2022, de 5 de abril, de los derechos y deberes de los niños y los adolescentes en el sistema de protección).

- El Plan de mejora del sistema de atención a niños y jóvenes, y sus familias, en situación de vulnerabilidad para el período 2021-2024 establece como acción la potenciación del profesional de referencia como figura conductora del proceso de vida y empoderamiento de los profesionales que trabajan con la infancia, la adolescencia, la juventud y sus familias.

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

**Síndic de Greuges de Catalunya**  
Passeig Lluís Companys, 7  
08003 Barcelona  
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187  
[sindic@sindic.cat](mailto:sindic@sindic.cat)  
[www.sindic.cat](http://www.sindic.cat)