



INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL PROYECTO DEL REAL DECRETO SOBRE LOS SISTEMAS DE ACOGIMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

1. Antecedentes. 2. Justificación del proyecto. 3. Estructura y contenido. 4. Real Decreto sobre los sistemas de acogimiento de niños, niñas y adolescentes. 4.1 Consideraciones previas. 4.2 Análisis del proyecto

1. Antecedentes

En fecha 17 de agosto de 2026 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado una comunicación del Excmo. Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del proyecto del Real Decreto sobre los sistemas de acogimiento de niños, niñas y adolescentes (en adelante, el proyecto), solicitando informe del Consejo Fiscal. El Real Decreto se acompaña de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

Debe ponerse de relieve que con anterioridad, en concreto en fecha 31 de julio de 2025, tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado otra comunicación del Excmo. Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del proyecto de Real Decreto sobre los sistemas de acogimiento de niños, niña y adolescentes, respecto del cual el Consejo Fiscal emitió informe en fecha 4 de diciembre de 2025, en el que realizaba una serie de sugerencias y apreciaciones que, de forma satisfactoria, han sido en gran medida incorporadas al texto ahora objeto de análisis.

El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4 j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF).





De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14.4 j) EOMF, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (arts. 124 CE y 1 EOMF).

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo Fiscal, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, siempre dentro del estricto marco de sus competencias, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

El texto propuesto, tal como se colige de una lectura de su exposición de motivos y de la MAIN que le acompaña, responde a la necesidad de adecuar e implementar a nivel estatal unos estándares mínimos de calidad en las modalidades de acogimiento de los y las niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de desamparo o riesgo, de forma que, sin suponer una intromisión en las competencias otorgadas por la Constitución española a las





comunidades autónomas, deban ser objeto de cumplimiento y aplicación por estas en sus respectivos sistemas autonómicos de protección, a los efectos de dar cumplimiento al mandato constitucional de velar por la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas, sin que pueda existir discriminación alguna.

El proyecto sometido a informe no afecta a la organización o estructura del Ministerio Fiscal, pero incide en las funciones que tiene atribuidas relativas a la intervención en los procesos civiles que determine la ley cuando esté comprometido el interés social o cuando puedan afectar a personas menores, incapaces o desvalidas en tanto se las provee de los mecanismos ordinarios de representación (art. 3.7 EOMF) y de ejercer las demás funciones que el ordenamiento jurídico estatal le atribuya (art. 3.16 EOMF).

En este sentido, diversas normas estatales que instituyen principios y figuras de protección a la infancia y a la adolescencia establecen la intervención del Ministerio Fiscal, siempre para la salvaguarda del superior interés del menor.

A este fin se podrían reseñar, entre otros cuerpos legales, el Código Civil (en adelante CC), en cuyo art. 172 se establece la puesta en conocimiento al Ministerio Fiscal por parte de las entidades públicas de cada territorio de las circunstancias que puedan acontecer con respecto de aquellos menores que se encuentren en desamparo, así como la posibilidad que este tiene de promover actuaciones en protección de los y las menores, tales como instar la privación de la patria potestad, la remoción de la tutela o la revocación de la declaración de situación de desamparo. Igualmente, el primer apartado del art. 174 establece que «[i]ncumbe al Ministerio Fiscal la superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de los menores a que se refiere esta sección».

Otro texto legal que atañe a la protección de las personas menores y en el que se establece la intervención del Ministerio Público es la Ley Orgánica 1/1996,





de 15 de enero, de *Protección Jurídica del Menor* (en adelante LOPJM),
debiendo reseñarse a título ilustrativo su art. 21.5 que dispone:

[a]simismo, el Ministerio Fiscal deberá ejercer la vigilancia sobre las decisiones de acogimiento residencial que se adopten, así como la inspección sobre todos los servicios y centros de acogimiento residencial, analizando, entre otros, los Proyectos Educativos Individualizados, el Proyecto Educativo del Centro y el Reglamento Interno

Igualmente, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de *protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia* (en adelante LOPIVI), establece en su Título IV [«las actuaciones en centros de protección»] y, en concreto, su art. 55 [«supervisión por parte del Ministerio Fiscal»] un modelo de visitas periódicas con carácter de inspección en los centros de protección, así como la necesidad de que las entidades públicas de protección tengan abierto un canal de comunicación permanente con el Ministerio Público sobre la situación de los menores en estos centros.

Al objeto de dotar al Ministerio Público de herramientas para la efectiva y adecuada observancia de las previsiones legales, el art. 4.2 EOMF le atribuye, entre otras funciones:

[v]isitar en cualquier momento los centros o establecimientos de detención, penitenciarios o de internamiento de cualquier clase de su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y recabar cuanta información estime conveniente

El histórico compromiso institucional del Ministerio Fiscal con la salvaguarda de los derechos fundamentales de las y los menores, así como con la supervisión de las medidas de protección, es constatable a través del análisis de las Memorias de la Fiscalía General del Estado en las que se da cuenta de las





actuaciones del Ministerio Público en este ámbito especialmente sensible. Igualmente, se puede inferir de la prolija doctrina emanada de la FGE, desarrollada en cumplimiento de las encomiendas otorgadas por el legislador y a los efectos de aportar directrices de actuación a todos los miembros de la carrera fiscal. A este respecto son ejemplificativas la Instrucción de la FGE núm. 1/2009, 27 de marzo de 2009, *sobre la organización de los servicios de protección de las secciones de menores*; la Circular de la FGE núm. 8/2011, de 16 de noviembre, *sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de protección de menores*; la Circular de la FGE núm. 2/2016, de 24 de junio, *sobre el ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos*.

Por todos los antecedentes que han sido enumerados y por las diversas alusiones que se realizan al Ministerio Fiscal en el articulado del proyecto objeto de análisis, resulta adecuada la remisión que se ha efectuado del presente proyecto de texto reglamentario para que sea evacuado informe por parte del Consejo Fiscal.

Es por ello que la emisión del presente dictamen forma parte de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el Real Decreto proyectado y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

2. Justificación del Real Decreto

Como resalta la MAIN que acompaña al proyecto:

[I]a protección de la infancia en nuestro país hace necesario adoptar medidas que velen por la seguridad y bienestar de las niñas, niños y adolescentes que, en situación de desamparo, se encuentren en régimen de acogimiento, por ello deviene esencial que se desarrolle un real decreto sobre los sistemas de





acogimiento que recoja indicadores mínimos de calidad para la protección de la infancia y la adolescencia. Actualmente constituye un reto significativo poder garantizar que todas las niñas, niños y adolescentes en situación de desamparo o en riesgo de encontrarse en esta situación reciban la misma atención en todo el territorio nacional dada la diversidad de legislaciones, planes, políticas y presupuestos que dependen de cada Comunidad Autónoma, consecuentemente, deviene necesario establecer indicadores de calidad a este respecto, dada la descentralización de nuestro modelo de organización política

La Constitución Española establece en su art. 9.2 que:

[c]orresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social

Se trata de un mandato dirigido, entre otros poderes públicos, al legislador estatal, que tiene que velar por el dictado de normas que aseguren la igualdad del individuo en todo el territorio nacional y, específicamente, en relación con el contenido del proyecto, tiene la encomienda de lograr el dictado de normas de armonización que, en el ámbito competencial que tiene otorgado, permitan consolidar unos estándares mínimos de calidad en la protección que se otorga en las distintas comunidades autónomas —como titulares de esa competencia— a las personas menores de edad en situación de desamparo o guarda provisional.

Las atribuciones competenciales establecidas en el texto constitucional son claras. Así, el art. 148.1.20.^a CE otorga a las comunidades autónomas competencias en materia de asistencia social, sin que pueda considerarse que la atribución de esta potestad tenga un carácter ilimitado, sino que su ejercicio deberá estar sujeto a las previsiones contenidas en el art. 149.1 8.^a CE, que





otorga competencia exclusiva al Estado en el ámbito de la «[l]egislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial». A ello debe añadirse que el art. 149.1.1.^a CE establece la competencia estatal exclusiva en «[l]a regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

La previsión y necesidad de desarrollo reglamentario por parte del Ejecutivo central de algunas normas de protección a la infancia y la adolescencia en las que se despliegan las distintas modalidades de protección o acogimiento a fin de dotarlas de plena efectividad queda patente, entre otras, en la disposición final decimoctava de la Ley 26/2015, de 28 de julio, *de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, o en la disposición final vigésima primera de la Ley 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*.

La existencia de tales habilitaciones permite descartar una objeción general a la utilización de la potestad reglamentaria para el desarrollo de la legislación estatal en materia de protección de menores.

Debe igualmente tenerse presente que la práctica totalidad de las comunidades autónomas dispone de normativa propia en materia de infancia, adolescencia y protección de menores. La existencia de esos marcos normativos no impide el establecimiento de estándares estatales, siempre y cuando haya cobertura





constitucional y legal para ello, pero exige en todo caso extremar la precisión del proyecto de Real Decreto para evitar que una regulación -presentada como uniforme- termine desplazando, sin justificación suficiente, espacios normativos y organizativos ya desarrollados por las administraciones competentes.

Esta consideración adquiere particular relevancia a la luz de las SSTC 43/2025, de 12 de febrero; y 151/2025, de 24 de septiembre, cuya doctrina aconseja extremar la distinción entre la fijación de criterios y estándares comunes y el ejercicio de funciones de naturaleza ejecutiva, organizativa o de gestión en materia de protección de menores.

No puede obviarse tampoco el contenido de las «Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España», desarrolladas por el Comité de los Derechos del Niño en el año 2018, que instan al Estado español a que «adopte todas las medidas necesarias para asegurar que la legislación y las normas administrativas de todas las comunidades autónomas se ajusten plenamente a los principios y las disposiciones de la Convención y los dos Protocolos Facultativos (véase CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 10). También recomienda que el Estado parte asegure que la legislación regional sea acorde con los marcos jurídicos nacionales relacionados con los derechos del niño, vele por su aplicación homogénea y garantice recursos humanos, técnicos y financieros adecuados y suficientes».

Así pues, tal y como se ha señalado en los epígrafes anteriores, hay una concurrencia de competencias y normativas que deben ser objeto de cohesión e implementación en aras de alcanzar el propósito de favorecer como prioritaria la protección de los menores en situación de desamparo o en riesgo, y ello en condiciones que cumplan con los principios de no discriminación y de salvaguarda de su superior interés.





En este sentido, la disposición adicional tercera de la Ley 26/2015, de 28 de julio, estableció que «[e]l Gobierno promoverá con las Comunidades Autónomas el establecimiento de criterios comunes y mínimos estándares de cobertura, calidad y accesibilidad en la aplicación de esta ley en todo el territorio». Se exponen seguidamente aquellos aspectos mínimos a regular en materias como el acogimiento familiar o residencial, entre otros. Sin embargo, esta actuación conjunta no se ha plasmado en ningún texto normativo, pese al referido mandato legal.

Por ello, tal como se ha ido desgranando, el proyecto nace de la necesidad de adecuar el funcionamiento del régimen de acogimiento a unos estándares mínimos de calidad que permitan garantizar una intervención básica, adecuada al interés superior del menor, mediante un régimen uniforme en las distintas comunidades autónomas, dentro de unos parámetros que sean respetuosos con la arquitectura del Estado autonómico y la titularidad de las respectivas competencias en relación con la materia regulada en el proyecto.

Por otro lado, de una lectura conjunta de ambos documentos (proyecto y MAIN que le acompaña), se evidencia que el número de menores integrados en el sistema de acogimiento residencial es muy elevado, superior con creces a aquellos que se encuentran en acogimiento familiar, y puede ser considerado como la modalidad de acogimiento principal, circunstancia que se ve acrecentada por las llegadas constantes de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados a nuestro país.

A partir de este escenario se colige tanto la oportunidad de favorecer la búsqueda de programas, políticas y medidas que ahonden en la imperiosa necesidad de desincentivar la institucionalización de personas menores de edad como la conveniencia de transitar desde la generación de plazas a





demanda a la existencia estructural de las plazas, dado el carácter continuado de la afluencia de personas menores migrantes en situación de desamparo.

Para la consecución de todos estos fines —en observancia de las disposiciones internacionales y europeas de protección a la infancia y a la adolescencia, así como a las recomendaciones que el Estado español ha recibido desde las entidades no gubernamentales, instituciones internacionales y agencias de las Naciones Unidas—, se propone un texto reglamentario relativo a los sistemas de protección de menores en situación de desamparo o guarda de hecho, cuyo centro de atención es la persona menor de edad como sujeto de derechos. En consecuencia, toda actuación legislativa, judicial, administrativa o particular que les afecte debe estar presidida por el criterio de salvaguarda de su superior interés y por el principio de no discriminación. A tal efecto se debe velar por que se asegure su escucha en condiciones adecuadas y adaptadas a su edad, madurez y situación.

Conviene señalar que la actual redacción del Real Decreto ha observado tanto las recomendaciones y precisiones establecidas en el informe aludido del Consejo Fiscal de fecha 4 de diciembre de 2025, como las *Directrices de técnica normativa*, en lo relativo a la extensión y estructura del texto, evitando asimismo repetición de conceptos y planteamientos innecesarios, resultando de ese modo mucho más dinámica su lectura y facilitándose así su comprensión.

Atendiendo a los objetivos perseguidos por el proyecto y a las consideraciones previas, la valoración global que el Consejo Fiscal realiza del mismo es positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se desarrollarán al analizar su contenido concreto.

3. Estructura y contenido





El Real Decreto consta de una exposición de motivos, un título preliminar, dos títulos, que suman un total de treinta y seis artículos, y dos disposiciones finales, lo cual supone una reducción sustancial del volumen de la regulación respecto del anterior proyecto, implementándose de esta manera una de las propuestas efectuadas en el informe del Consejo Fiscal de 4 de diciembre de 2025.

La parte expositiva se divide en seis apartados: el primero relata, con carácter inicial y a modo de introducción, las directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños; el segundo hace un estudio sobre el acogimiento residencial, sobre las medidas que se han ido adoptando en España para favorecer el acogimiento familiar y, en consecuencia, evitar la institucionalización de niñas, niños y adolescentes, así como de las actuaciones que se han valorado como necesarias para asegurar los derechos de las personas menores en los centros de protección cuando tal es la medida de acogimiento a aplicar; el tercero expone la protección que las personas menores de edad tienen otorgada en el marco internacional, constitucional y estatal, remarcando la necesidad de velar por su interés superior; en el apartado cuarto se mencionan los estándares y criterios de calidad de los sistemas de acogimiento residencial recogidos en diversas fuentes normativas en el ámbito internacional y europeo; el quinto enuncia la estructura del Real Decreto; y, por último, el sexto expone el cumplimiento de los principios de buena regulación recogidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*.

El **Título Preliminar** consta de nueve artículos relativos a disposiciones generales.

El artículo 1 establece el objeto del Real Decreto, que se circunscribe al establecimiento de condiciones y requisitos básicos sobre los sistemas de





acogimiento para garantizar la protección, seguridad y respeto de los derechos de las personas menores de edad en situación de desamparo o guarda provisional.

En el artículo 2 se recoge la necesidad de que el interés superior del menor prime en todas las medidas, actuaciones y procedimientos que resulten de aplicación en cumplimiento de las previsiones de este Real Decreto.

El artículo 3 prevé una serie de definiciones a los efectos de la debida comprensión y aplicación del Real Decreto. En concreto define la significación y contenido de los conceptos de desinstitucionalización, estilo de crianza positivo, estilo de crianza terapéutico, centros de primera acogida y perspectiva transcultural. Finalmente, determina qué debe entenderse por madurez suficiente, que no es sino la capacidad de niños y niñas para comprender y evaluar un asunto concreto y expresar sus opiniones de forma razonable e independiente, teniendo en consideración la evaluación de sus facultades y de los efectos que pueden recaer sobre su persona, resultando preferible que esta evaluación se realice por personal especializado en psicología mediante informe, atendiendo a las circunstancias personales y al desarrollo evolutivo de la persona menor de edad.

El artículo 4 delimita el ámbito de aplicación del Real Decreto, que se extiende a las y los menores de edad que se encuentran en territorio español, en situación de desamparo o guarda provisional.

El artículo 5 regula los fines de la norma, reseñando de forma particular la necesidad de fomentar la desinstitucionalización y el acogimiento familiar, así como la existencia de sistemas de información, comunicación, reclamación y queja adaptados a las personas menores de edad, promoviéndose de esta





forma su participación y el ejercicio de una ciudadanía activa y responsable, y una transición a la vida adulta independiente y con garantías.

El artículo 6 establece la relación con la familia de origen y la reintegración familiar, favoreciendo el desarrollo de vínculos positivos con aquella conforme a planes individualizados, salvo en aquellos supuestos que no resulte posible, todo tras una valoración que deberá realizarse siempre en favor del interés superior del menor, quien deberá ser escuchado.

El artículo 7 regula la forma en que debe prestarse una adecuada atención a las personas menores de edad.

El artículo 8 configura la necesidad del establecimiento de sistemas de comunicación e información sencillos y adaptados para las personas menores de edad.

El artículo 9 prevé la protección de los datos de carácter personal de las personas menores de edad que obren en los expedientes de los sistemas de protección y otros documentos, el acceso, custodia y uso de estos por terceras personas, así como el acceso de los niños, niñas y adolescentes a los mismos.

El **Título I** bajo la rúbrica «Fomento de la desinstitucionalización y del acogimiento familiar» se subdivide en dos capítulos. El capítulo I relativo a la prevención de la institucionalización y apoyo a la crianza (arts. 10 a 12) y el capítulo II que versa sobre el acogimiento familiar (arts. 13 a 16).

El artículo 10 contempla las medidas de prevención que las Administraciones Públicas deben adoptar para asegurar el cuidado de niños, niñas y adolescentes.





El artículo 11 especifica la necesidad de que las Administraciones Públicas promuevan programas de apoyo a la crianza y campañas de información para la prevención del abandono, la violencia, el ciberacoso, el abuso de sustancias psicoactivas, la violencia y explotación sexual, conductas negligentes y delictivas y problemas de salud mental.

El artículo 12 reafirma la necesidad de desinstitucionalizar el cuidado y atención de personas menores de edad, con la promoción de sistemas de acogimiento de calidad basados en la familia y la comunidad.

El artículo 13 dispone una serie de garantías en favor del acogimiento familiar, como modalidad preferente, que será periódicamente supervisado. Resulta necesario que la persona menor de edad preste su consentimiento por escrito cuando tenga madurez suficiente y en todo caso cuando alcance la edad de 12 años. Del mismo modo deberá la familia de acogida prestar consentimiento expreso.

Se veda la posibilidad de que la situación de pobreza o falta de recursos suficientes de la familia pueda ser tenida en consideración para valorar una posible situación de desamparo o constatar una situación de desprotección.

El artículo 14 contempla una serie de recursos destinados al acogimiento familiar que las Administraciones Públicas competentes deben garantizar.

El artículo 15 recoge de forma particular los recursos y apoyos que las Administraciones Públicas deben prestar a las familias acogedoras y a las personas acogidas.

El artículo 16 regula el auxilio que deben realizar las Administraciones Públicas para fomentar y apoyar a las asociaciones de familias acogedoras.





El **Título II** con la denominación «Acogimiento Residencial» comprende el capítulo I relativo a recursos residenciales (arts. 17 a 19), capítulo II sobre procesos básicos (arts. 20 a 22), capítulo III concerniente a salida y transición a la vida independiente (arts. 23 a 24), capítulo IV con la denominación seguridad y buen trato (arts. 25 a 28), capítulo V relativo a la salud y bienestar (arts. 29 a 31), capítulo VI que regula la integración, desarrollo y autonomía de las personas menores de edad (arts. 32 a 33), y el capítulo VII referido a la participación de las personas menores de edad (arts. 34 a 36).

El artículo 17 regula la necesidad de que los centros de acogimiento residencial sean entornos seguros, saludables y acogedores, fomentando la organización de centros de acogimiento residencial en unidades de convivencia reducida, no superiores a quince plazas o treinta en el caso de centros de primera acogida.

El artículo 18 dispone que se procurará que la localización de los centros de acogimiento residencial facilite la integridad de las personas menores de edad.

El artículo 19 establece que los centros de acogimiento residencial tengan un adecuado equipamiento.

El artículo 20 recoge las condiciones y circunstancias en las que debe realizarse el ingreso en un centro de acogimiento residencial de la persona menor de edad, siendo necesario que sea escuchada previamente. Se prevé, además, qué personas deben acompañarla y qué información se le tiene que brindar.

El artículo 21 determina que la Entidad Pública competente facilitará las gestiones oportunas ante la autoridad competente para obtener en su caso la documentación pertinente de niños, niñas y adolescentes nacionales y





extranjeros que hayan sido puestos a disposición de los servicios de protección de la infancia. En el caso de que se trate de extranjeros, se dispone la colaboración que debe existir entre la Entidad Pública competente y el personal técnico de los sistemas de protección para la realización de los trámites necesarios con el fin de que dispongan de autorización de residencia.

El artículo 22 prevé que las Administraciones Públicas deben facilitar a las y los menores de edad extranjeras/os el ejercicio del derecho a solicitar protección internacional, con información adaptada a sus circunstancias, así como sobre las asociaciones que pueden auxiliarle en la tramitación y de las posibilidades de asesoramiento jurídico existentes.

El artículo 23 regula la salida del centro de acogimiento residencial, que debe ser una actuación planificada, coordinada y que cuente con la participación de la persona menor de edad y, en su caso, de la familia implicada.

El artículo 24 recoge la transición de la persona menor de edad a la vida independiente, y contempla para ello la necesaria elaboración de programas de preparación, apoyo psicosocial y terapéutico, apoyo socioeducativo, formación y capacitación para su inserción sociolaboral, asesoramiento jurídico, garantía de acceso y continuación en educación postobligatoria y gestión de becas y ayudas para la obtención de una alternativa habitacional.

El artículo 25 plasma la necesidad de dispensar a las y los menores de edad un trato respetuoso, afectuoso y no discriminatorio.

El artículo 26 establece que los actos realizados por menores de edad en el ámbito de los mencionados centros que resulten contrarios a las normas de convivencia establecidas comportarán unas medidas proporcionadas, así como que la persona menor de edad debe ser oída con carácter previo a su





adopción. Las medidas adoptadas deberán ser en todo caso respetuosas con sus derechos, sin que sea posible que afecten al régimen de visitas y comunicación con la familia de origen o su núcleo afectivo. En el caso de conflicto entre varios menores de edad se favorecerá la mediación, conciliación y la reparación del daño causado como mecanismos de solución.

El artículo 27 dispone la obligación de garantizar la intimidad y privacidad de los y las menores de edad en el uso de los espacios del centro, en su correspondencia, llamadas o cualesquiera otras formas de comunicación. Por ello se establece la necesidad de implementar protocolos para un adecuado uso de los terminales telefónicos que no mermen los indicados derechos.

El artículo 28 fija la obligación que la Entidad Pública competente tiene de facilitar a las personas menores de edad programas de formación sobre determinadas materias en aras a promover los principios de respeto, igualdad, no discriminación, diversidad e inclusión.

El artículo 29 recoge el derecho que tiene todo/a menor de edad a recibir una adecuada asistencia médica.

El artículo 30 prevé que la Entidad Pública competente fomentará la realización de actuaciones para promocionar estilos de vida saludables con el fin de proteger la salud.

El artículo 31 especifica que la Entidad Pública competente promoverá el bienestar emocional y la reparación del daño psicológico de las personas menores de edad.





El artículo 32 establece que la Entidad Pública competente debe favorecer la participación de las y los menores de edad en las actividades propias de una comunidad.

El artículo 33 pauta el fomento de la autonomía de los menores de edad, de su desarrollo integral, y de su responsabilidad sobre su propio comportamiento.

El artículo 34 regula la participación de la persona menor de edad en la organización de la vida diaria del centro, en las actividades que se desarrollen y en su planificación.

El artículo 35 dispone la necesaria participación de las personas menores de edad en la elaboración del Plan Individualizado de Protección.

El artículo 36 indica que las Entidades Públicas promoverán la participación social de los y las menores de edad.

La disposición final primera enuncia el título competencial que tiene el Estado para dictar esta norma, al amparo del artículo 149.1.1ª, 8ª y 18ª de la CE.

Por último, la disposición final segunda dispone la entrada en vigor de la norma a los veinte días de su publicación en el BOE.

4. Proyecto de Real Decreto sobre los sistemas de acogimiento de niños, niñas y adolescentes

4.1. Consideraciones previas

Valorada en términos positivos la conveniencia del proyecto, resulta necesario delimitar el escenario planteado para abordar la tarea de unificar estándares de





calidad en las distintas modalidades de acogimiento y de fomentar la desinstitucionalización de niñas, niños y adolescentes.

La protección de los derechos de las personas menores de edad se ha configurado siempre como un objetivo esencial a cumplir por los países miembros de la Organización Internacional de Naciones Unidas, tanto desde la propia Carta Fundacional, en la que la defensa de los derechos humanos se configura como uno de los principios rectores de la organización, como en la propia Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante DUDH). La actuación de la ONU en la defensa y promoción de los derechos de los menores culmina con la Convención sobre los Derechos del Niño, de fecha 20 de noviembre de 1989 (en adelante CDN).

La CDN establece una serie de preceptos destinados a fijar los principios básicos de protección de las personas menores de edad que de forma temporal o permanente se vean privadas de su entorno familiar, debiendo intentar los Estados no separarlos de sus progenitores o familia y, en caso de que resulte necesario, habiendo de garantizar otro tipo de cuidados que les aseguren asistencia y protección especiales.

Para cumplir con estas directrices se aprobaron, mediante Resolución de la Asamblea General 64/142, las «Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado», en las que se fija la necesidad de que para la adopción de cada medida se realice un estudio individual, dirigido a garantizar la seguridad y protección de la niña, niño o adolescente, y siempre fundamentado en la defensa de su interés y sus derechos, de conformidad con el principio de no discriminación y bajo la premisa de la necesidad de otorgarle audiencia. Ciertamente, esta Resolución refiere de forma expresa que los Estados deben velar por que el/la menor permanezca con su familia (que se configura como su núcleo angular de bienestar y protección) o retorne con la misma, y deben





dirigir sus esfuerzos a este objetivo, y solo en aquellos supuestos en los que devenga necesario su ingreso en centros de acogida, éste deberá realizarse en los términos ya mencionados, intentando mantener a la persona menor de edad lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual y por el menor tiempo posible, procurando no separar a hermanos a los efectos de mantener los vínculos fraternos que les unen. La Resolución determina que los Estados deberán adoptar todas las medidas necesarias para ayudar a las familias y, como opciones supletorias, «para establecer las condiciones legales, políticas y financieras que permitan ofrecer opciones de acogimiento alternativo adecuadas, dando prioridad a las soluciones basadas en la familia y la comunidad» (epígrafe 53).

En la esfera del derecho comunitario, el art. 24 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea recoge los derechos del niño, «quienes tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar». Asimismo, todas las actuaciones que se desarrollen con respecto a los mismos estarán guiadas por su interés superior, reconociéndose el derecho a ser escuchados y a relacionarse con sus progenitores salvo que esto sea contrario a sus intereses.

Por su parte, la Recomendación (UE) 2024/1238 de la Comisión Europea, de 23 de abril de 2024, *sobre el desarrollo y el refuerzo de los sistemas integrados de protección de la infancia que redunden en el interés superior del niño*, recuerda que los niños se constituyen como el elemento central de los sistemas de protección y que, en tal sentido, procede «[r]espeta[r] a los niños como titulares de derechos, oír su opinión, informarles de manera adaptada a su condición y conciencia». Posteriormente, dentro del apartado relativo a la «Desinstitucionalización y transición hacia servicios y cuidados de calidad familiares o comunitarios, teniendo debidamente en cuenta el interés superior del niño», se recoge de forma expresa que:





[l]os Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la priorización del cuidado de los niños en el seno de familias y en la comunidad, teniendo en cuenta el interés superior del niño como consideración primordial y teniendo debidamente en cuenta las necesidades y la opinión de cada niño, a la hora de colocar a los niños en régimen de cuidados alternativos. La pobreza nunca debe ser el único motivo para poner a los niños en un régimen de cuidados alternativos

El Consejo de Europa también ha desarrollado directrices a este respecto. Valgo como ejemplo la Recomendación CM/Rec (2005) 5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, *sobre los derechos de los niños que viven en instituciones residenciales*.

Ya en nuestro derecho interno, se debe acudir al art. 39 de la Constitución española, que consagra la protección de la familia y los hijos por parte de los poderes públicos y pone de manifiesto que «[l]os niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos».

En cumplimiento de estas previsiones, así como de lo establecido en los instrumentos internacionales, el legislador estatal ha procedido a dictar normativa adaptada para la protección de la infancia y adolescencia.

Especialmente reseñable es la LOPJM, cuya promulgación obedeció a la necesidad de abordar «[u]na reforma en profundidad de las tradicionales instituciones de protección del menor reguladas en el Código Civil» y que venía a constituir «un amplio marco jurídico de protección que vincula a todos los Poderes Públicos, a las instituciones específicamente relacionadas con los menores, a los padres y familiares y a los ciudadanos en general».





Esta norma fue objeto de modificación en virtud de la Ley 26/2015, de 28 de julio, *de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, en cuya exposición de motivos se hacía constar el propósito que se perseguía con la publicación de la misma, y expresamente se refería a que «transcurridos casi veinte años desde su publicación, se han producido cambios sociales importantes que inciden en la situación de los menores y que demandan una mejora de los instrumentos de protección jurídica».

La LOPJM es la norma fundamental que recoge los principios y actuaciones a desarrollar en aras de la salvaguarda de los y las menores. En este sentido, se recogen, entre otros, el principio del interés superior del menor (art. 2) o derecho a ser oído y escuchado (art. 9), y su Título II está dedicado en su totalidad a «[l]as actuaciones en situación de desprotección social del menor e instituciones de protección de menores».

Por su parte, la LOPIVI contiene dos preceptos concretos relativos a las actuaciones a seguir en los centros de protección (arts. 53 y 54).

En adición a lo anterior se pueden reseñar algunos instrumentos de trabajo, tales como la «Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad (2020-2023)» del que procede resaltar el contenido siguiente:

[l]a desinstitucionalización es un proceso de cambio social, político y cultural que prevé el tránsito del cuidado en entornos de aislamiento y segregación, identificados genéricamente como instituciones hacía, tal y como ha expresado el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, modalidades de prestación de apoyo y cuidado acordes con el enfoque de derechos humanos, que se centren en la persona, respeten sus elecciones, voluntad y preferencias y promuevan la participación social y la inclusión en la comunidad





Una vez que se ha establecido el marco jurídico, el Consejo Fiscal desea realizar ciertas precisiones y valoraciones en relación con el contenido del proyecto.

En primer lugar, conviene apuntar que el texto se encuentra redactado en lenguaje inclusivo y adaptado. Asimismo, resulta meritorio el esfuerzo realizado para dictar la norma bajo la perspectiva infantil, en aras de la búsqueda del bienestar de las personas menores de edad, contribuyendo las modificaciones operadas en su estructura a simplificar su comprensión.

En segundo lugar, se aprecia que el articulado tiene un alto contenido programático, acorde con el objeto y fines que proclama el proyecto, y adaptado a la normativa nacional e internacional en la materia.

No obstante, en relación con la MAIN debe advertirse que en el anterior proyecto de Real Decreto se recogía un cuadro sobre la dimensión estructural del sistema de acogida de las comunidades autónomas, cuya inclusión se estimaba adecuada. Lo que no se consideraba correcto, como así se puso de manifiesto en el informe del Consejo Fiscal en su día emitido era que, si los datos que se reflejaban en ese cuadro eran los tenidos en consideración para justificar la oportunidad del proyecto normativo, no se contara con las aportaciones presentadas por las comunidades autónomas. Por ello, el Consejo Fiscal sugirió valorar su incorporación a la MAIN, una vez se verificara la oportuna consulta a la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia.

En esta ocasión, el legislador ha optado por obviar cualquier mención a los datos del sistema de acogida de las comunidades autónomas tanto en la MAIN como en la exposición de motivos, por lo que las consideraciones genéricas recogidas pueden suponer un proyecto con buenas intenciones, pero excesivamente generales y programáticas. Se desconoce el motivo de tal





cambio normativo pero, en cualquier caso, esta falta de concreción puede hacer dudar de la virtualidad efectiva de lo regulado.

Se hace constar en la MAIN que las comunidades autónomas han sido oídas, al haberse sometido el proyecto a información a la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, pero se desconoce el contenido de su informe. Hubiese sido adecuado contar con este, a fin de disponer de una visión global sobre la posibilidad de hacer de los objetivos del texto reglamentario una efectiva realidad, atendiendo al impacto económico que se puede generar para las distintas administraciones. Por ello, se sugiere que se valore la inclusión de esas aportaciones autonómicas al texto de la MAIN.

Por último, debe subrayarse que se ha eliminado del actual proyecto la regulación relativa a la «Transparencia en la gestión y la organización», a la que el anterior proyecto dedicaba el Título V, a su vez dividido en dos capítulos.

El primero de los capítulos se encontraba dedicado a la gestión del control, englobando los arts. 51 a 56. El artículo 51 versaba sobre organización y gestión del centro de acogimiento residencial; el artículo 52 regulaba los sistemas de comunicación, quejas y reclamaciones; el artículo 53 establecía los registros del centro de acogimiento residencial; el artículo 54 disponía la supervisión y evaluación de los centros de acogimiento; el artículo 55 contemplaba la dirección del centro de acogimiento residencial, en concreto qué requisitos debían concurrir en esta figura; finalmente el artículo 56 tenía por objeto cómo debía prestarse la atención a las personas menores de edad en los centros de acogimiento residencial.

El segundo capítulo con el título «Coordinación entre profesionales», atendía en su artículo 57 a la coordinación que debía efectuarse entre los servicios de protección a la infancia; el artículo 58 versaba sobre la necesaria coordinación





interna en el centro; y por último el artículo 59 sobre el establecimiento de mecanismos de coordinación externa entre el centro con otros profesionales que intervienen con las personas menores de edad.

El informe del Consejo Fiscal de fecha 4 de diciembre de 2025 valoró de forma positiva la regulación recogida en este Título V, con la salvedad de lo relativo a la revisión de las quejas de los menores de edad, como en apartados siguientes se justificará, por lo que el Consejo Fiscal entiende que, con la excepción anteriormente indicada, debería efectuarse su inclusión nuevamente en el proyecto, hecho que redundaría en el logro de una mayor calidad y transparencia del sistema proyectado.

4.2. Análisis del proyecto

Parte expositiva

Con carácter general, se realiza una valoración positiva de la parte expositiva, ya que tiene una extensión adecuada en relación con el articulado de la ley y con ella se cumple la función hermenéutica que el texto introductorio de las normas tiene asignado. Su incardinación al inicio de cada propuesta legislativa está destinada a que en una primera lectura del conjunto de la norma se pueda conocer la justificación de su pertinencia y su necesaria incorporación al ordenamiento jurídico. Tras un examen de su contenido, se considera que estos fines se cumplen con la redacción que se ha otorgado a la exposición de motivos o preámbulo del proyecto.

La parte expositiva ofrece explicaciones sobre la definición y delimitación del proyecto; analiza de forma certera el contexto actual; recoge un somero estudio de los principios esenciales que deben regir todas las actuaciones que se desplieguen en relación con la infancia y la adolescencia; desarrolla la





normativa nacional e internacional sobre los estándares y criterios de calidad del acogimiento residencial y explica la observancia de los principios de buena regulación.

El Consejo Fiscal propuso en su anterior informe varias recomendaciones en relación con esta parte expositiva, y se puede apreciar que el texto actual ha acogido las mismas de forma adecuada. Así, se indicó la conveniencia de una ampliación del epígrafe 3 de la parte expositiva en dos sentidos. El primero de ellos, en cuanto al principio del interés superior del menor, entendiendo que resultaba idóneo añadir algún texto normativo adicional a aquellos que se incluían en la MAIN, así como la inclusión de la cita de alguna sentencia con el fin de alcanzar una mejor comprensión del contexto en el que se desarrolla el proyecto. El segundo, se centraba en otorgar mayor importancia al derecho del menor a ser oído, de forma que se explicase con carácter independiente y con mayor amplitud, sin perjuicio de la evidente conexión que existe entre el citado derecho y el principio del superior interés del menor.

El Consejo Fiscal llevó a cabo en su anterior informe otra indicación, en este caso relacionada con el último párrafo del apartado 3 de la parte expositiva del anterior texto, y que actualmente aparece recogido en el apartado 4. Dicha indicación se refería a la especial consideración que se había tenido en el proyecto a las necesidades de las personas menores de edad con discapacidad, sugiriéndose la oportunidad de explicar de forma más extensa el motivo al que obedece dicha especial consideración, que sí que es objeto de mayor desarrollo en la MAIN del proyecto objeto de análisis.

TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES

Como se recoge en las Directrices de Técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, «[l]as disposiciones





generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma».

El título preliminar cumple con esas indicaciones, pero el Consejo Fiscal considera oportuno realizar alguna puntualización, que se introduce en el concreto precepto que así lo requiera.

Artículo 1. Objeto

Se ha concretado de manera adecuada el propósito del proyecto, partiendo del título del texto anterior, pero ampliando el contenido para que se pueda tomar un conocimiento más completo de su finalidad.

Se estimó por parte del Consejo Fiscal que pudiera ser oportuno incluir, tal y como se ha hecho constar en el proyecto presentado, no solo a las personas menores de edad en situación de desamparo, sino también a aquellas que se encuentren en situación de guarda provisional, al tratarse de dos situaciones distintas, como resulta de los arts. 18 LOPJM y 172.1 CC, en cuanto al desamparo, y del art. 172 bis CC en cuanto a la guarda provisional.

En el artículo 1 *in fine* se recoge la garantía de todas las personas menores de edad a ser oídas y escuchadas en los procedimientos de acogimiento, recogiendo así parcialmente lo sugerido en el informe del Consejo Fiscal de fecha 4 de diciembre de 2025 cuando señaló, en su página 24, que «se debería de otorgar mayor importancia al derecho a ser oídos, de forma que se explique con carácter independiente y con mayor amplitud, sin perjuicio de la conexión evidente con el principio del superior interés del menor».





Es cierto que tal derecho se recalca de forma detallada en el citado precepto, pero aún se echa de menos una regulación más específica y amplia, fundamentada en un precepto aparte, tal y como se señala en la MAIN (página 29) cuando explica, desarrollando el principio del interés superior del menor, «que juega un papel fundamental el derecho de la persona menor de edad, o que pudiera serlo -esta circunstancia es también importante porque hace referencia a personas cuya edad se presume conforme al art. 12.4 de la LO 1/1996, de 15 de enero, de *Protección Jurídica del Menor* y no se recoge en el Proyecto del Real Decreto, cuando debería hacerse-, a ser oída y escuchada, como parte del estatuto jurídico indisponible de las personas menores de edad, como norma de orden público que de forma inexcusable han de observar todos los poderes públicos». La experiencia práctica y el devenir de las nuevas realidades que viven los niños, niñas y adolescentes en situaciones de desprotección han hecho que dicho derecho, que forma parte integrante del principio del superior interés del menor, cobre especial relevancia.

Artículo 2. Interés superior del menor

Sin ser necesaria explicación adicional alguna, puesto que este principio ha sido objeto de desarrollo en la parte expositiva, se sugiere la inclusión de la mención al art. 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Artículo 3. Definiciones

El Consejo Fiscal considera adecuadas las definiciones que de los distintos términos se han incluido en este precepto.





Se estima muy positivo el hecho de haber operado, al menos parcialmente, la modificación sugerida en el anterior informe del Consejo Fiscal en relación con la madurez de las personas menores de edad.

No obstante, el Consejo Fiscal considera que debería añadirse, para resultar más precisa, como ya se sugirió en el anterior dictamen: «[s]e considerará, en todo caso, que tiene suficiente madurez cuando cuente con doce años cumplidos». La justificación para dicha inclusión radica en que el propio artículo 13.4 del proyecto alude a la edad de doce años para entender que la persona menor de edad debe prestar su consentimiento por escrito y con los apoyos que precise cuando tenga un nivel de madurez suficiente, y en todo caso, cuando alcance la edad de doce años. Por ello, no es admisible establecer una suerte de presunción de falta de madurez general respecto de las personas menores de doce años, lo cual parece un mero error, a tenor de lo que se establece en el art. 13.4.

El precepto establece en su apartado f), cuando ofrece una definición de «madurez suficiente» que: «En cualquier caso, la madurez se valorará, preferiblemente, por personal especializado en psicología». A juicio del Consejo Fiscal, la utilización del término “preferiblemente” para referirse a la intervención de personal especializado en psicología en la valoración de la madurez suficiente del menor resulta cuestionable. La determinación del grado de madurez constituye una garantía esencial del derecho del menor a ser oído y escuchado, por lo que debería quedar atribuida de forma expresa a profesionales con formación especializada, evitando incertidumbres acerca de quién puede realizar dicha valoración.

Se considera, por ello, adecuado sustituir la referencia a una intervención “preferible” por una fórmula que asegure que la valoración se realizará por personal que disponga de la formación especializada necesaria para ello, sin





identificar necesariamente dicha cualificación con una concreta titulación profesional cuando la legislación no lo exija.

Por ello el Consejo Fiscal estima que procedería completar este artículo en el sentido indicado.

Artículo 4. Ámbito de aplicación

Se considera que el ámbito de aplicación se ha precisado de forma correcta al haber simplificado la redacción anterior, tal como propuso el informe del Consejo Fiscal de fecha 4 de diciembre de 2025.

Nada tiene que objetar, por lo tanto, el Consejo Fiscal.

Artículo 5. Fines

Los fines se estiman acordes a toda la normativa y recomendaciones que han sido objeto de mención tanto en la parte expositiva como en la MAIN, habiéndose plasmado, tal y como ya se sugirió, la inclusión en el apartado a) de las personas menores de edad en situación de guarda provisional, sin perjuicio de que el Consejo Fiscal entiende conveniente añadir una letra j) que se refiera a favorecer la evolución de las capacidades de las personas menores de edad, en particular con discapacidad.

Artículo 6. Relación con la familia de origen y reintegración familiar

Este precepto es conforme con las indicaciones dadas desde los distintos organismos internacionales y nacionales, puesto que existe consenso en concluir que, salvo en aquellos supuestos en los que se perjudique a su interés superior, es indudablemente beneficioso para cualquier menor mantener





contacto con su familia en las condiciones que se estimen más apropiadas para favorecer su bienestar físico y emocional a los efectos de evitar su desarraigo.

En este artículo se desarrollan también a nivel estatal las previsiones mencionadas en párrafos precedentes relativas a los considerandos 49 a 52 de la Resolución de Naciones Unidas 64/142, que aprueba las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

Así pues, se establece la necesidad de dar audiencia a los menores y a su familia, de proporcionarles asesoramiento adecuado, así como de favorecer el contacto regular entre ellos y de establecer la forma en la que se realizará el reintegro si se estima que es conforme con el mayor interés del menor.

Únicamente el Consejo Fiscal sugiere que en el párrafo 1 del apartado 2 se haga constar, además de la situación de acogimiento la de guarda provisional, en sintonía con lo ya sugerido anteriormente.

Artículo 7. Atención a las personas menores de edad

El Consejo Fiscal valora de forma positiva la exigencia de formación constante y de evaluación profesional de los distintos profesionales que trabajen en contacto con las personas menores de edad, pues ello redundará en el mayor bienestar, felicidad y protección de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren a su cargo. La previsión diseñada de una organización estable y coordinada de los diversos profesionales, como elementos de referencia para las y los menores de edad, es un valor destacable dentro de este artículo.

A pesar de ello el Consejo Fiscal desea sugerir la posibilidad de que se incluya en el apartado 3 que los servicios de protección a la infancia cuenten con la colaboración de profesionales con formación en atención a la discapacidad.





Así mismo, el Consejo Fiscal quiere poner de relieve que el legislador en el proyecto actual ha optado por una regulación diferente y más sucinta a la que se ofreció en el proyecto anterior, que era mucho más amplia que la que ahora nos ocupa. El Consejo Fiscal consideraba en este punto más acertada la amplitud del anterior proyecto, pues se profundizaba en la formación exigible a la persona que ostentaba la dirección del centro y se establecía la necesidad de contar con una persona con formación en educación social por cada cuatro menores de edad residentes, que será la figura técnica de referencia para las personas menores de edad a su cargo [figura que se recoge en el actual proyecto sin especificar, erróneamente, la formación requerida].

Por todo ello, se sugiere retomar la redacción contenida en el Capítulo II (artículos 20 a 23 del anterior proyecto), que se estima por el Consejo Fiscal que era más garantista para las personas menores de edad. Los preceptos aludidos tenían el siguiente tenor literal:

Artículo 20. Personal trabajador en el centro de acogimiento residencial.

1. La persona que ostenta la dirección o la máxima responsabilidad del centro de acogimiento residencial ha de contar con formación relacionada con la intervención social o psicoeducativa y con una experiencia previa de al menos dos años en puestos de atención directa en centros de acogimiento residencial.

2. Todo centro de acogimiento residencial contará con una persona con formación en educación social por cada cuatro personas menores de edad residentes. Esta persona será la figura de referencia para las personas menores de edad a su cargo.

En el caso de centros cuya especialización motive un número de plazas superior se contará, como mínimo, con dos personas profesionales de referencia por





cada cuatro personas menores de edad. Estas personas serán la figura de referencia para las niñas, niños o adolescentes a su cargo.

3. Todo centro de acogimiento residencial contará, como mínimo, con una persona con formación en psicología infanto-juvenil o psicología y especializada en derechos humanos y derechos de la infancia. La Entidad Pública competente velará porque una misma persona especializada no esté adscrita a más de un centro de acogimiento residencial con el fin de garantizar la calidad de la asistencia.

4. El resto de los perfiles profesionales que desempeñen tareas de apoyo en la atención social y educativa dispondrán de la correspondiente cualificación, formación y experiencia que les habilite para el correcto desempeño de sus funciones, respetando las funciones relativas a los puestos de trabajo establecidos por el convenio sectorial de aplicación.

5. Se velará por la estabilidad del personal del centro con el fin de mantener los vínculos establecidos con las personas menores de edad residentes.

6. Se garantizará que los y las profesionales del centro de acogimiento residencial cuenten con la colaboración de profesionales para el asesoramiento psicológico, pedagógico y social.

Artículo 21. Formación continua y especializada.

1. Todo personal de nueva incorporación a los centros deberá contar preferiblemente con formación en alguna o varias de las siguientes materias; asimismo, al personal que se haya incorporado antes la fecha de entrada en vigor del presente real decreto, deberá facilitársele progresivamente la citada formación:

a) derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia;





- b) detección de necesidades de protección internacional y/o necesidades particulares;
- c) prevención e identificación precoz de toda forma de violencia, en especial la violencia de género y la trata de seres humanos y explotación sexual;
- d) identificación de los factores de riesgo y de una mayor exposición y vulnerabilidad ante la violencia;
- e) seguridad y uso seguro y responsable de Internet;
- f) salud mental y trastorno del vínculo;
- g) prevención de conductas autolesivas;
- h) trauma y poli victimización y mecanismos para evitar la victimización secundaria;
- i) gestión de conflictos, mediación intercultural y el impacto de los roles y estereotipos de género en la violencia que sufren niños, niñas y adolescentes;
- j) prevención y abordaje de adicciones.

2. De acuerdo con el artículo 21 ter de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, para garantizar la convivencia y la seguridad, todo el personal del centro de acogimiento residencial debe estar capacitado para hacer frente a comportamientos y conductas problemáticas, así como formado en técnicas alternativas de solución de conflictos, disciplina positiva, trastorno del vínculo, mecanismos de disociación ante posibles traumas y su afrontamiento, técnicas de desescalada y prevención de actos de niñas, niños o adolescentes susceptibles de causar daños a sí mismos o a terceros y, de ser necesario, sujeción personal.

3. Las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, promoverán y garantizarán la formación interdisciplinar, inicial y continua, prevista en el apartado 1, incluyendo al personal en prácticas y voluntariado. Se garantizará que los profesionales de los centros de acogimiento residencial y de los servicios de protección a la infancia cuenten con formación en igualdad de género.





4. Se promoverá en todos los ámbitos académicos la formación, docencia e investigación, estudios de postgrados y máster especializados en materia de protección infantil.

Artículo 22. Supervisión de la contratación en los centros de acogimiento residencial.

1. El proceso de selección del personal garantizará la cualificación profesional y formación, así como el perfil humano y aptitud para trabajar con infancia y adolescencia de las personas contratadas, respetando la clasificación profesional y las funciones establecidas en el Convenio Sectorial de aplicación.

2. Todas las personas que trabajen o desempeñen tareas de colaboración o de voluntariado en centros de acogimiento residencial de personas menores de edad deberán cumplir con lo previsto en el capítulo II del Título V de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio.

Artículo 23. Evaluación formal del personal del centro de acogimiento residencial.

1. Los centros de acogimiento residencial promoverán la realización de evaluaciones de desempeño laboral del personal que trabaje en contacto directo con las personas menores de edad, con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos recogidos en el artículo anterior. En su caso, se procurará que estas evaluaciones se realicen, al menos, anualmente.

2. En caso de llevarse a cabo la evaluación del personal, esta podrá tener en cuenta, cuando sea razonable y práctico, las declaraciones de otras personas profesionales del centro de acogimiento que hayan trabajado con la persona trabajadora y, en todo caso, se tendrá en consideración la opinión de las personas menores de edad acogidas que hayan estado bajo su cuidado en el centro, de acuerdo con su edad y nivel de madurez. La opinión de las personas menores de edad se valorará de forma respetuosa y menos invasiva posible, pudiendo realizarse a través de formularios o cuestionarios de satisfacción,





garantizando que no se ejerce ningún tipo de influencia sobre sus opiniones. La participación de las personas menores de edad será voluntaria.

3. Podrán evaluarse, entre otros aspectos, el desempeño laboral de la persona trabajadora, la participación en la formación continua e interdisciplinar que recoge este real decreto, el trato con las personas menores de edad, el cumplimiento del código de conducta del centro, las quejas que, en su caso, se hayan interpuesto contra dicha persona, así como las razones de estas y la forma de resolverlas.

En caso de constatarse un desempeño deficiente habrá de abordarse mediante un plan oportuno para generar mejoras, contando con la participación de la representación legal de las personas trabajadoras, en su caso.

4. En su caso, los resultados de estas evaluaciones estarán a disposición de la Entidad Pública competente.

Artículo 8. Sistemas de comunicación

El proyecto reconoce a las personas menores el derecho a presentar quejas y reclamaciones, y lo hace en desarrollo de lo dispuesto, entre otros, en el art. 21 bis LOPJM, que dispone que entre de los derechos de los menores se encuentra el de «[p]oner en conocimiento del Ministerio Fiscal las reclamaciones o quejas que considere, sobre las circunstancias de su acogimiento», así como en el art. 35. 1 del mismo texto legal en relación con los centros de protección específicos de menores con problemas de conducta, en el que se regula que «los menores ingresados en los centros tendrán derecho a remitir quejas de forma confidencial al Ministerio Fiscal, a la autoridad judicial competente y al Defensor del Pueblo o ante las instituciones autonómicas homólogas. Este derecho no podrá ser restringido por la aplicación de medidas disciplinarias».





El proyecto, de forma acertada, ha obviado la mención a la posible revisión de cualquier queja, tal y como sugirió el informe del Consejo Fiscal al anterior proyecto normativo, a fin de no suscitar interpretaciones erróneas en una disposición de carácter reglamentario como la que es objeto de análisis.

Artículo 9. Protección de datos de carácter personal

Este artículo es conforme a la legislación estatal y comunitaria relacionada con la protección de datos. Tal y como se recoge en el preámbulo de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, *de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*:

[e]l Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia 94/1998, de 4 de mayo, que nos encontramos ante un derecho fundamental a la protección de datos por el que se garantiza a la persona el control sobre sus datos, cualesquiera datos personales, y sobre su uso y destino, para evitar el tráfico ilícito de los mismos o lesivo para la dignidad y los derechos de los afectados; de esta forma, el derecho a la protección de datos se configura como una facultad del ciudadano para oponerse a que determinados datos personales sean usados para fines distintos a aquel que justificó su obtención. Por su parte, en la Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, lo considera como un derecho autónomo e independiente que consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso

Por ello, cualquier persona menor de edad que se encuentre en un centro de protección tendrá acceso en las mismas condiciones que cualquier otro menor, como sujetos de derechos que son, a los derechos que se encuentran recogidos en este precepto, con los límites previstos en su propio contenido, y aquellos previstos en el art. 22 quater LOPJM.





Únicamente el Consejo Fiscal sugiere que en su apartado 2 e), entre los que se incluyen aquellos datos personales donde concurren mayores riesgos se añada una mención a las personas con discapacidad.

TÍTULO I. FOMENTO DE LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN Y DEL ACOGIMIENTO FAMILAR.

CAPÍTULO I. Prevención de la Institucionalización y apoyo a la crianza

Se ha corregido la rúbrica de este capítulo, tal y como sugirió el informe del Consejo Fiscal de 4 de diciembre de 2025, por lo que se muestra la conformidad con el texto del proyecto.

Artículo 10. Medidas de prevención

Nada que objetar, por parte del Consejo Fiscal, al contenido y regulación de este precepto.

Artículo 11. Apoyo a la crianza y campañas de información

Este precepto establece la necesidad de que se promuevan campañas de apoyo a las familias, de forma que sea este el entorno en el que la mayor parte de las niñas, niños y adolescentes puedan desarrollar su vida en comunidad, dentro de un enfoque comunitario y centrado en las personas menores de edad.

Ninguna oposición manifiesta el Consejo Fiscal respecto al contenido de este artículo, pues todas aquellas medidas de apoyo a las familias que puedan acordarse y que se encuentren destinadas a fomentar las habilidades





parentales y la protección de la vida de los menores en su entorno familiar son facilitadoras de este loable objetivo, sin perjuicio de que estas políticas deban ir acompañadas de la correspondiente capacidad presupuestaria a fin de evitar que queden en meras proclamaciones de voluntad.

Artículo 12. Desinstitucionalización y transición hacia servicios y cuidados de calidad

La «Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad. Un proceso de desinstitucionalización (2024-2030)» determina de forma clara que:

[l]a desinstitucionalización no es una solución única o final, tampoco puede realizarse de un día para otro. Se trata de un reto social complejo que tiene una dimensión temporal de desarrollo con espacios temporales de transición. Reclama, por tanto, el compromiso de todas las personas implicadas, la planificación, consistencia y constancia de las medidas transformadoras y buenos sistemas de seguimiento y medición de resultados

Este artículo es conforme con los postulados que han sido mencionados, por lo que el Consejo Fiscal nada tiene que objetar a su contenido.

CAPÍTULO II. Del acogimiento familiar

En caso de que deba descartarse la permanencia de un/a menor en su entorno familiar por ser contrario a su superior interés, los Estados deben proteger sus derechos y acordar la forma de acogimiento alternativo que sea más adecuada, realizando una valoración individualizada en cada supuesto, velándose en todo caso por su bienestar y protección.

Con carácter previo al acogimiento residencial, debería intentarse la formalización de un acogimiento familiar, que facilite que las niñas, niños y





adolescentes puedan desenvolverse en un entorno familiar y de comunidad, salvo que sea contrario a su interés. Sin embargo, esta modalidad de acogimiento se encuentra en la práctica con el escollo de la falta de familias de acogida, pues su intervención está basada sobre todo en su altruismo, debido a la insuficiencia de ayudas, acompañamiento y prestaciones que se les otorgan. En este sentido se pronunció la Recomendación (UE) 2024/1238 de la Comisión de 23 de abril de 2024, *sobre el desarrollo y el refuerzo de los sistemas integrados de protección de la infancia que redunden en el interés superior del niño*, cuyo considerando 49 se concreta en los siguientes términos:

Para garantizar la desinstitucionalización en el interés superior de los niños, se pide a los Estados miembros que traten la cuestión de la falta de familias de acogida, en particular para los niños en situaciones precarias o con necesidades complejas o para mantener juntos a los hermanos. En particular, deben asignarse recursos adecuados para garantizar la prestación de servicios de apoyo pertinentes para los cuidados basados en la comunidad o en la familia

Este capítulo obedece a estas peticiones y consideraciones, mostrando su conformidad el Consejo Fiscal en líneas generales con su contenido, sin perjuicio de alguna observación puntual a realizar en algunos de los artículos que lo componen.

Artículo 13. Garantías del acogimiento familiar

Este artículo, precisamente, recoge los presupuestos, requisitos y condiciones que deben concurrir para poder realizarse el acogimiento familiar de una persona menor de edad, por lo que el Consejo Fiscal muestra su conformidad.

Debe además reseñarse que el Consejo Fiscal recomendó en su anterior informe que se procediera a rectificar la redacción del apartado 4 [que tenía





otra numeración en el texto anterior], a los efectos de adecuar el concepto de «madurez suficiente» a las previsiones legales, en aras a que el menor preste su consentimiento. Dicha recomendación ha sido acogida, por lo que no puede el Consejo Fiscal sino mostrar su conformidad.

El precepto establece en su apartado 4, en línea con el art. 3 letra f) que: «La madurez suficiente será evaluada preferiblemente, por personal especializado en psicología o psicología infantil o el personal técnico especializado encargado de su atención». En este punto el Consejo Fiscal reitera lo expuesto anteriormente ya que, a juicio del Consejo Fiscal, la utilización del término “preferiblemente” para referirse a la intervención de personal especializado en psicología en la valoración de la madurez suficiente del menor resulta cuestionable. La determinación del grado de madurez constituye una garantía esencial del derecho del menor a ser oído y escuchado, por lo que debería quedar atribuida de forma expresa a profesionales con formación especializada, evitando incertidumbres acerca de quién puede realizar dicha valoración.

Se considera, por ello, adecuado sustituir la referencia a una intervención “preferible” por una fórmula que asegure que la valoración se realizará por personal que disponga de la formación especializada necesaria para ello, sin identificar necesariamente dicha cualificación con una concreta titulación profesional cuando la legislación no lo exija.

Artículo 14. Recursos destinados al sistema de acogimiento familiar

Corresponde a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, realizar aquellas campañas de sensibilización que sean adecuadas en orden a conseguir una mayor concienciación social sobre la necesidad de contar con un mayor número de familias de acogida.





Es evidente que, tal y como se refiere en la Observación General Núm. 9 (2006) *sobre los derechos de los niños con discapacidad*:

[e]s un hecho que muchos hogares de guarda son renuentes a aceptar el cuidado del niño con discapacidad, ya que estos niños con frecuencia plantean problemas porque pueden necesitar cuidados suplementarios y existen requisitos especiales en su educación física, psicológica y mental. Por tanto, las organizaciones que se encargan de la colocación de los niños en hogares de guarda deben ofrecer la formación y el aliento necesarios a las familias adecuadas y prestar el apoyo que permita al hogar de guarda atender de forma apropiada al niño con discapacidad

La redacción del citado artículo ha asumido la sugerencia efectuada por el Consejo Fiscal en relación con la inclusión de una expresa mención a campañas de sensibilización y concienciación sobre discapacidad.

Artículo 15. Asistencia a las familias acogedoras y a las personas acogidas

En sintonía con lo referido en relación con el art. 14, el Consejo Fiscal aconsejó en su dictamen de 4 de diciembre de 2025 la introducción específica de las necesidades de las y los menores con discapacidad. Dichas necesidades pueden abarcar desde cuidados complementarios hasta formación especializada para sus familias de acogida, siendo deseable en todo caso concederles un superior apoyo psicológico y económico.

Siendo que la propuesta del Consejo Fiscal se ha introducido en el redactado del proyecto, nada cabe objetar.

Artículo 16. Asociaciones de familias acogedoras





El Consejo Fiscal muestra su conformidad con este precepto, al considerar beneficioso para las familias de acogida el fomento de la creación de espacios de convivencia, de acompañamiento y de aportación de quejas, reclamaciones y sugerencias.

TÍTULO II. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

El presente título obedece a la realidad existente en nuestro país, en la que un número muy elevado del acogimiento de personas menores de edad tiene carácter residencial. Asimismo, pese a que dicha institucionalización debería ser por el menor tiempo posible, lo cierto es que suele prolongarse al no poder ofrecer a las y los menores alguna alternativa que garantice su superior interés. Así pues, deviene esencial que los centros de protección cumplan con los criterios de calidad establecidos en la normativa internacional y nacional, que deberán ser objeto de aplicación en todas las comunidades autónomas.

En este sentido, la Resolución 64/142 de Naciones Unidas sobre *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños* determina en su considerando 123 que «[l]os centros de acogimiento residencial deberían ser pequeños y estar organizados en función de los derechos y las necesidades del niño, en un entorno lo más semejante posible al de una familia o un grupo reducido».

En España hay varios instrumentos que se han hecho eco de estas indicaciones. Así, por ejemplo, se recoge en la «Estrategia estatal: Hacia un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: un proceso de desinstitucionalización». Este documento tiene como finalidad no solo desincentivar la institucionalización de menores de edad, sino también fomentar el diseño de sistemas de acogimiento residencial que se configuren con un tamaño reducido, de manera que se asemejen todo lo posible a un





hogar y un ambiente familiar. Asimismo, el «Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030)» fija el objetivo de que no haya menores de diez años en régimen de acogimiento residencial, y que, salvo en aquellos que sean de primera acogida, los centros de protección no puedan tener más de 30 plazas.

Los artículos de este título están enfocados a intentar dar cumplimiento a estas previsiones, de forma que las niñas, niños y adolescentes puedan tener una percepción o sensación de hogar dentro de los centros de acogida, sin obviar la realidad existente en relación con el número de ellos que necesitan protección e institucionalización.

CAPÍTULO I. Recursos residenciales

Artículo 17. Centros de acogimiento residencial

Se acoge de forma positiva la inclusión del verbo «procurarán» en cuanto a la determinación del número de plazas, ante la dificultad existente en algunos territorios para ello.

Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal a este precepto.

Artículo 18. Emplazamiento

El presente artículo cumple con las exigencias relativas a que los menores tengan acceso a todos los servicios necesarios para poder desarrollar sus derechos de forma adecuada, pese a la situación de institucionalización en la que se encuentran.

Nada tiene que objetar en este punto el Consejo Fiscal.





Artículo 19. Equipamiento

Si bien en el precepto anterior se hace especial mención a la necesidad de garantizar la accesibilidad de las personas menores de edad con discapacidad en el diseño de la estructura física de los centros, se reitera la sugerencia para realizar la inclusión de la necesaria adaptación del equipamiento del centro a dichas necesidades.

Por otro lado, debe señalarse que se hace una alusión genérica [adaptación de las necesidades de las personas menores de edad] pero quizás no suficiente. La anterior regulación era mucho más específica a la hora de determinar los espacios físicos de los centros, el mobiliario, número de aseos, zonas verdes, salas de estudio, entre otros, garantizando esa mayor concreción de manera más satisfactoria los derechos de los menores de edad acogidos en esos centros.

Por lo expuesto el Consejo Fiscal sugiere recuperar la anterior redacción cuya literalidad era la siguiente:

Equipamiento.

1. Los centros dispondrán de un equipamiento y decoración conformes al uso al que se destine cada estancia, así como adaptados a la edad de las personas menores de edad residentes.
2. Se procurará que los dormitorios tengan una capacidad máxima de dos plazas con camas individuales y, al menos, cinco metros cuadrados por plaza. El mobiliario constará, preferiblemente, de una cajonera, un armario de cajones con cierre y una silla por cada persona menor de edad. De ser posible, se recomienda un pequeño lavabo con agua fría y caliente en las habitaciones.





3. Los aseos se situarán, preferiblemente, próximos a los dormitorios y salas de descanso y esparcimiento, y en su acceso se garantizará la intimidad y seguridad, evitando que puedan producirse situaciones de riesgo para niños, niñas y adolescentes. Los aseos estarán dotados, como mínimo, con un inodoro, un lavabo y un plato de ducha, con agua fría y caliente. Se dispondrá, preferiblemente, de un aseo por cada cuatro plazas.

4. Los centros de acogimiento residencial contarán con salas independientes de descanso y esparcimiento. De ser posible, atendiendo a la distribución y capacidad de los centros, se habilitarán espacios que garanticen la confidencialidad en las reuniones que mantengan las personas menores de edad con las personas profesionales, ajenas al centro de acogimiento, que presten un servicio de atención y asesoramiento específico atendiendo a las circunstancias de cada caso. Se procurará que estos espacios de socialización y reuniones cuenten con dimensiones aptas para cada uso y sean accesibles, permitiendo su uso por todas las personas menores de edad residentes. Los centros de acogimiento residencial contarán con zonas verdes siempre que sea posible, atendiendo a las condiciones de localización y edificación.

5. Los centros de acogimiento residencial dispondrán en sus instalaciones de salas específicas de estudio debidamente equipadas con los recursos y herramientas básicas, incluyendo el equipamiento digital y tecnológico necesario, garantizando la accesibilidad a estos recursos.

Finalmente, debe indicarse que ha desaparecido del proyecto la mención a las inspecciones de estos centros de acogimiento residencial, que se regulaban específicamente en el art. 19 del anterior proyecto. El Consejo Fiscal expresó en el dictamen emitido como motivo de ese proyecto que dicha inclusión era inadecuada, desde el momento en que la LOPJM, el artículo 4.2 EOMF o la Circular FGE núm. 8/2011, de 16 de noviembre ya desarrollan convenientemente las facultades de inspección del Ministerio Fiscal en este





tipo de centros. Por ello se muestra conformidad con la opción escogida de que haya ausencia de regulación de las inspecciones de los centros en el proyecto de Real Decreto.

CAPÍTULO II. Procesos básicos

Artículo 20. Ingreso en el centro de acogimiento residencial

Se estima que la redacción formal del precepto es adecuada, debiendo resaltarse que la expresa mención en el párrafo 2 del apartado 1 que alude a la preferencia del acogimiento familiar para los menores de edad con discapacidad merece una consideración especialmente positiva, que cumple, además, con el contenido de los distintos instrumentos internacionales y europeos. Se cita, a mero título ejemplificativo, el considerando 48 de la Recomendación (UE) 2024/1238 de la Comisión de 23 de abril de 2024, *sobre el desarrollo y el refuerzo de los sistemas integrados de protección de la infancia que redunden en el interés superior del niño*, la cual establece que:

[l]os Estados miembros deben adoptar y aplicar buenas prácticas de desinstitutionalización de los niños con discapacidad, a fin de reforzar la transición de la asistencia institucional a los servicios que prestan apoyo en la comunidad

No obstante, pese a que la regulación no es en sí misma incorrecta, como se ha puesto de manifiesto, adolece de un carácter programático excesivamente genérico en algunas de las cuestiones abordadas.

No hay un desarrollo efectivo de las previsiones reseñadas, como sí lo había en el anterior proyecto de Real Decreto, en el cual se regulaba la evaluación inicial de las necesidades, el plan individualizado de protección y proyecto socioeducativo. Es cierto que se menciona este plan en el artículo 6, ubicado





en el Título Preliminar, cuando se regulan las relaciones de las personas menores de edad con la familia de origen y la reintegración familiar. Sin embargo, dicha sistemática no se estima acertada, puesto que se sitúa en un precepto que parece limitarse al ámbito de las relaciones familiares, sin enfocar debidamente la importancia que tienen los Planes Individualizados de Protección y los Proyectos Socioeducativos en el ámbito de los acogimientos no familiares.

Por todo lo expuesto, el Consejo Fiscal insta a recuperar la regulación en estos aspectos del proyecto anterior, por resultar más precisa y acorde con el superior interés de los menores de edad que precisan protección, regulación esta que se traducía en los siguientes preceptos:

Artículo 24. Evaluación inicial de necesidades.

1. Con carácter previo a la formalización de un acogimiento familiar o residencial, los servicios de protección de la Entidad Pública competente realizarán la evaluación inicial de necesidades de la persona menor de edad apoyada en técnicas e instrumentos que garanticen la objetividad y el rigor de las valoraciones. Esta evaluación se incorporará posteriormente en el Plan Individualizado de Protección.
2. El proceso de evaluación inicial de necesidades incluirá indicadores y consideraciones sobre las circunstancias de mayor vulnerabilidad de las personas menores de edad, con especial atención a las personas con discapacidad o con especiales necesidades de salud.

Artículo 25. Plan Individualizado de Protección.

1. Salvo en casos de acogida de urgencia, con carácter previo a la formalización del acogimiento familiar o residencial, la Entidad Pública competente elaborará el Plan Individualizado de Protección de la persona





menor de edad, analizando las necesidades y circunstancias personales concurrentes, indicando los objetivos, la previsión y el plazo de las medidas de intervención a adoptar con la persona menor de edad y la familia de origen, incluyendo, en su caso, el programa de reintegración familiar.

El plan deberá recoger las variaciones de medidas o de la forma de ejercicio de la guarda que impliquen un cambio de entorno de convivencia de la persona menor de edad en acogida, salvo que el interés de ésta requiera de una actuación urgente debidamente justificada.

En la elaboración del Plan Individualizado de Protección se tendrá en cuenta, además de las necesidades de las personas menores de edad, sus opiniones y declaraciones.

2. Se buscará la máxima participación de la familia de origen, y acogedora en su caso, para la detección de necesidades, debiendo estos ser informados de manera completa y comprensible, de todas las actuaciones que se incluyan en el Plan Individualizado de Protección y que afecten a su situación personal o familiar.

3. En caso de que la imposibilidad del acogimiento familiar venga determinada por la falta de familias acogedoras uno de los objetivos principales del Plan Individualizado de Protección será la promoción del acogimiento familiar mediante la búsqueda de un entorno familiar alternativo al centro.

4. El Plan Individualizado de Protección recogerá, al menos, las siguientes cuestiones, sin perjuicio de cuantas otras consideren pertinentes y necesarias las Entidades públicas competentes:

- a) el tipo de acogimiento,
- b) la finalidad,
- c) los objetivos y seguimiento de su consecución,
- d) régimen de visitas y de comunicación,
- e) las medidas de intervención con la familia de origen, en su caso,





- f) la duración prevista,
- g) la revisión y actualización del Plan.

5. Las personas menores de edad deben ser informadas del Plan Individualizado de Protección y consultadas sobre el mismo en función de su edad, madurez y necesidades. Asimismo, se les informará de los motivos del acogimiento, su finalidad, opciones y alternativas de futuro.

La información será facilitada por el personal de la Entidad Pública competente encargado de su elaboración de forma clara, fácilmente comprensible y adaptada a la edad y circunstancias de la persona menor de edad.

Artículo 21. Documentación de personas menores de edad en centros de acogimiento residencial

El consejo Fiscal nada tiene que objetar a este precepto.

Es evidente que todos los menores tienen derecho a una documentación que les identifique, dentro de su derecho a la identidad y del derecho que tienen a acceder a servicios esenciales que exigen la presentación de determinada documentación.

Artículo 22. Garantía de solicitud y acceso a la protección internacional

El Consejo Fiscal nada tiene que manifestar en relación con este artículo, que se dirige a que los menores migrantes puedan dar cumplimiento al derecho que tienen reconocido en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, *reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*.

No obstante, sería preciso hacer alguna mención a la nueva normativa en materia migratoria en el ámbito comunitario, que se encuentra en vigor desde el día 12 de junio de 2026. Dicha normativa, dictada por el Parlamento y Consejo





de la Unión Europea en el marco del Pacto Europeo de Migración y Asilo, contiene nueve reglamentos y una directiva, ocupándose de aspectos que afectan de forma directa a personas menores de edad migrantes que precisan de protección:

- Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo, *sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida*;
- Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, *por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE*;
- Reglamento (UE) 2024/1349 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, *por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148*;
- Reglamento (UE) 2024/1350, de 14 de mayo de 2024, del Parlamento Europeo y el Consejo, *por el que se establece el marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria*;
- Reglamento (UE) 2024/1351, de 14 de mayo de 2024, del Parlamento Europeo y el Consejo, *sobre la gestión del asilo y la migración*;
- Reglamento (UE) 2024/1352 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, *por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/816 y (UE) 2019/818 a efectos de la introducción del triaje de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores*;





- Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, *por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) nº 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817;*

- Reglamento (UE) 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, *sobre la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos a efectos de la aplicación efectiva de los Reglamentos (UE) 2024/1351 y (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Directiva 2001/55/CE del Consejo y de la identificación de nacionales de terceros países y apátridas en situación irregular, y sobre las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) nº 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo;*

- Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, *por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147;*

- Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, *por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.*

CAPÍTULO III. Salida y transición a la vida independiente

Artículo 23. Salida del centro de acogimiento residencial





El Consejo Fiscal, si bien muestra su conformidad con la redacción formal del presente artículo, considera que no se concreta de forma suficiente la necesaria elaboración de protocolos de salida y su contenido, así como tampoco se delimita de manera adecuada la necesaria coordinación del centro con los servicios de protección a la infancia de la entidad pública competente para la planificación de actuaciones, ni tampoco se especifican las actuaciones que se llevarán a cabo para el supuesto de que el/la menor de edad vaya a retornar con su familia o ingrese en otro centro residencial.

Todo ello, a juicio del Consejo Fiscal, provoca que la regulación propuesta pueda ser una suerte de declaración excesivamente programática de principios loables.

Frente a ello, la anterior redacción del proyecto recogía en sus apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo 30 una regulación detallada sobre la salida de los menores del centro de acogimiento, y lo hacía concretando de qué manera se llevaría a cabo la actuación planificada para ello. Es por ello que se interesa retomar la regulación del proyecto anterior, no cuestionada por el Consejo Fiscal en su dictamen de diciembre de 2025. Dicha normativa rezaba:

2. Con el fin de facilitar y preparar la salida de la persona menor de edad los centros de acogimiento residencial elaborarán protocolos específicos de preparación de la salida del centro que incluirán, entre otras, actuaciones de información y orientación; medidas de derivación y colaboración; y actuaciones de coordinación interna.

3. Para garantizar la protección de las personas menores de edad en casos de traslados y salidas del centro de acogimiento residencial la Entidad Pública competente elaborará protocolos de coordinación entre los centros de





acogimiento residencial, contando, cuando sea necesario, con la colaboración de las entidades y organizaciones que se estimen oportunas.

4. El centro de acogimiento residencial se coordinará con los servicios de protección de la infancia de la Entidad Pública competente para la planificación de las actuaciones.

5. Cuando la persona menor de edad vaya a retornar con su familia o ingrese en otro centro de acogimiento residencial, la persona que ostente la dirección del centro de salida proporcionará a la familia o a la persona que ostente la dirección del centro de acogimiento al que se vaya a derivar toda la información relevante sobre el periodo de estancia en el centro de salida y las orientaciones que se consideren oportunas, siguiendo las directrices de los servicios de protección a la infancia de la Entidad Pública competente.

Artículo 24. Transición a la vida independiente

El art. 22 bis LOPJM ya dispone que:

[I]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 y aprovechamiento por parte de estos. Los programas deberán propiciar seguimiento socioeducativo, alojamiento, inserción sociolaboral, apoyo psicológico y ayudas económicas

El Consejo Fiscal valora de forma positiva el desarrollo que contempla el citado artículo 24 del texto proyectado en relación con la necesidad de proporcionar auxilio para la gestión de soluciones habitacionales a los tutelados que cumplan 18 años, cuando no puedan por sí mismos acceder a otros recursos,





garantizando también la continuidad en educación, su inserción laboral y la prestación de apoyo psicológico.

Esta regulación es prácticamente idéntica a la prevista en el anterior proyecto, que fue favorablemente acogida por el Consejo Fiscal, si bien en la redacción que se propone se omite la obligación de la entidad pública de establecer recursos específicos para desarrollar programas de preparación para la vida independiente, limitándose simplemente a indicar que dicha entidad promoverá un régimen de transición a estos recursos lo más favorable posible al interés del menor. Bajo parecer del Consejo Fiscal ello no es acertado, pues la garantía del superior interés del menor exige precisar en la medida de lo posible y con carácter previo qué recursos específicos se han de facilitar y qué Administración será la responsable.

Tampoco se recoge en el indicado precepto la participación de los servicios sociales de atención primaria, servicios de empleo y servicios de vivienda de cada comunidad autónoma para favorecer la puesta a disposición de equipamientos de autonomía y colaborar en los programas de preparación para la vida independiente, lo que puede significar una evidente dificultad para alcanzar objetivos reales con las personas menores de edad protegidas que están preparando su paso a la vida adulta.

En este sentido, se interesa la inclusión en el nuevo proyecto de lo señalado en el art. 31.4 del anterior proyecto de Real Decreto, con el siguiente contenido:

Los servicios sociales de atención primaria y los servicios de empleo y vivienda de cada Comunidad Autónoma favorecerán la puesta a disposición de equipamientos de autonomía y colaborarán en los programas de preparación para la vida independiente.





Así mismo, el Consejo Fiscal recomienda incorporar una expresa alusión a la provisión de los apoyos que sean necesarios para el ejercicio de la capacidad jurídica una vez adquieran la mayoría de edad los y las menores con algún tipo de discapacidad.

CAPÍTULO IV. Seguridad y buen trato

Se ha eliminado toda referencia a la regulación relativa a la seguridad y protección, de modo que una cuestión que fue digna de elogio en el informe del Consejo Fiscal de fecha 4 de diciembre de 2025, como era la organización de los centros de acogimiento residencial en unidades de convivencia reducidas que favorezcan la atención integral de las necesidades personales y comunitarias desde el respeto a la intimidad e identidad de las personas menores de edad, ha quedado vacía de contenido. Se sugiere, por ello, mantener la anterior regulación sobre esta cuestión. En concreto lo dispuesto en el anterior art. 32:

- 1. El centro de acogimiento residencial garantizará en todo momento la seguridad física, psicológica y emocional de las personas menores de edad acogidas. La ordenación de la vida en estos centros tendrá por objeto la creación de un ambiente de convivencia pacífica, seguridad y estabilidad.*
- 2. Los centros de acogimiento residencial se organizarán en unidades de convivencia reducidas que favorezcan la atención integral de las necesidades personales y comunitarias desde el respeto a la intimidad e identidad de las personas menores de edad*

La misma conclusión resulta predicable respecto a la omisión de la regulación de códigos de conducta y protocolos de actuación de los centros de acogimiento residencial que aparecían detallados convenientemente en el anterior proyecto, pero que se hallan excluidos en la actual regulación. El





Consejo Fiscal estima necesario retomar el anterior marco normativo plasmado en el antiguo artículo 34, por considerarlo más amplio y garantista que el actual. Dicho precepto establecía:

Códigos de conducta y protocolos de actuación.

1. Todo centro de acogimiento residencial dispondrá de un código de conducta del personal. Se elaborarán códigos de conducta, consensuados entre el personal del centro y las personas menores de edad residentes, para dar respuesta a cualquier situación que afecte a la convivencia.

Los códigos de conducta establecerán pautas educativas y de soporte para favorecer las relaciones basadas en la igualdad, la no discriminación, la diversidad, la inclusión y el respeto mutuo.

2. Las personas que ostenten la dirección o titularidad de los centros de acogimiento residencial se responsabilizarán de que el personal profesional del centro esté informado del código de conducta y los protocolos de actuación existentes, así como de la ejecución y el seguimiento de las actuaciones previstas en los mismos.

3. Todas las personas trabajadoras del centro conocerán e implementarán los protocolos de actuación y los códigos de conducta.

El equipo socioeducativo del centro de acogimiento residencial prestará especial atención a la aparición de prácticas contrarias al código de conducta por cualquiera de las personas que están en contacto con niños, niñas y adolescentes.

Artículo 25. Respeto y buen trato





El Consejo Fiscal muestra su conformidad con el contenido del presente artículo.

Artículo 26. Convivencia en el centro

Como en cualquier recurso, en los centros de acogimiento residencial debe establecerse un conjunto de normas de comportamiento y convivencia que están destinadas a garantizar un entorno seguro y de apoyo para los menores, así como para los profesionales que desarrollan en ellos su trabajo. En especial, la tutela o guarda provisional conlleva la obligación de velar por el superior interés del menor, así como de garantizar su seguridad y formación.

El desarrollo de este precepto se considera acertado, bajo criterio del Consejo Fiscal.

Artículo 27. Privacidad e intimidad

Como puso de manifiesto la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para conmemorar el 70 aniversario de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

[I]a privacidad también es un valor en sí mismo, esencial para el desarrollo de la personalidad y la protección de la dignidad humana, que es uno de los temas centrales de la DUDH. Nos permite protegernos de las interferencias injustificadas en nuestras vidas y determinar cómo queremos interactuar con el mundo. La privacidad nos ayuda a establecer fronteras para limitar quién tiene acceso a nuestros cuerpos, lugares y objetos, así como a nuestras comunicaciones y a nuestra información

Cobra especial importancia la reserva y protección de estos derechos atendiendo a la vulnerabilidad de los titulares de estos, así como al carácter





compartido de los espacios en los que se encuentran residiendo. La regulación contenida en este artículo está adaptada a las necesidades de las personas menores de edad, y se estima como beneficioso para la convivencia en el centro la posibilidad de realizar un protocolo sobre el buen uso de los teléfonos móviles y dispositivos electrónicos.

Artículo 28. Formación

El Consejo Fiscal muestra su conformidad a la previsión de que los menores reciban formación específica sobre las materias relacionadas en el precepto, sin que se realice apreciación ninguna en cuanto a su contenido.

En la redacción actual del proyecto se ha limitado su objeto a la formación, habiéndose eliminado todo tipo de consideraciones sobre derechos a la manutención y alimentación y apoyo educativo. Dichos aspectos formaban parte de los arts. 39 y 40 del anterior proyecto de Real Decreto, sin que fueran objeto de crítica por parte del Consejo Fiscal en el momento en que fueron analizados.

No advirtiéndose motivos para su supresión, y estimando correcta la redacción anterior, el Consejo Fiscal sugiere retomar su literalidad:

Artículo 39. La manutención en los centros de acogimiento residencial será adecuada a las condiciones de edad, salud y necesidades de niños, niñas y adolescentes, además de respetar su religión o creencias y decisiones personales.

Se proporcionará una alimentación saludable y nutritiva que permita a niños, niñas y adolescentes llevar una dieta equilibrada y variada. Se promoverá la adquisición de habilidades para la elección de estilos de vida saludables,





incluyendo educación alimentaria y nutricional, preferiblemente realizada por una persona especialista en nutrición.

2. Se facilitará a toda persona menor de edad una dotación y equipamiento suficiente y conforme a sus necesidades y, en todo lo posible, a sus gustos personales. Esta dotación comprenderá también los recursos económicos para gastos de uso personal conforme a la edad y material para el desarrollo de las actividades en las que se participe.

3. La elección y la compra del equipamiento se desarrollará con la participación de niñas, niños y adolescentes atendiendo a su edad, así como a la disponibilidad y uso de recursos económicos de gasto personal.

Artículo 40. Apoyo educativo.

1. Se garantizará la escolarización y la formación de todos los niños, niñas y adolescentes de acuerdo con la legislación vigente, velando por el interés superior del menor y proporcionando una educación integral e inclusiva.

2. El centro de acogimiento residencial procurará proporcionar a todas las personas menores de edad el apoyo, material y seguimiento educativo que precisen.

La Entidad Pública competente facilitará, en caso de ser necesario, el acceso a programas de apoyo escolar a través de los servicios y programas del sistema educativo ordinario, incluyendo el aprendizaje de la lengua española y lengua oficial de la Comunidad Autónoma de residencia de forma complementaria a su integración en el sistema escolar. Para ello contará con la colaboración del centro de acogimiento residencial, como responsable de las personas menores de edad, así como con el centro educativo correspondiente, de ser necesario. En todo caso, se garantizará un apoyo escolar específico para las personas menores de edad con discapacidad o necesidades especiales con la asistencia de profesionales debidamente cualificados del sistema educativo.





3. El personal socioeducativo del centro de acogimiento residencial trabajará con las personas menores de edad en el desarrollo de hábitos y habilidades de estudio para que puedan llevar a cabo las distintas materias y tareas formativas de manera independiente, siempre que sea posible en función de las circunstancias de cada persona.

Artículo 41. Formación.

La Entidad Pública competente facilitará el desarrollo de programas de formación específicos sobre violencias machistas e igualdad de género; enfermedades de transmisión sexual; prácticas seguras y métodos de anticoncepción; drogodependencia, conductas y tendencias adictivas y salud mental. A través de estos programas de formación se promoverán los principios de respeto, igualdad, no discriminación, diversidad e inclusión.

CAPÍTULO V. Salud y bienestar

Artículo 29. Asistencia Sanitaria

Se estima adecuada la redacción del artículo, que ha incluido la sugerencia realizada por el Consejo Fiscal consistente en la necesaria incorporación de una mención expresa a las personas menores de edad con discapacidad.

Artículo 30. Promoción de la salud y prevención

Los hábitos y estilo de vida saludables que se recogen en este artículo entroncan directamente con el fomento del derecho a la salud de las niñas, niños y adolescentes necesitados de protección que se encuentran en la modalidad de acogimiento residencial.

Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal.





Artículo 31. Salud mental y bienestar emocional

Las personas menores de edad que residen en centros de protección se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad puesto que, en mayor o menor medida, han sufrido o siguen sufriendo experiencias traumáticas o perjudiciales para su salud física y/o mental.

Por ello, al objeto de dotarles del mayor bienestar emocional que sea posible, se considera que es muy beneficioso que se haya desarrollado de forma completa en el presente artículo la atención psicológica a la que tienen derecho.

Ahora bien, el Consejo Fiscal desea poner de relieve la necesidad de incluir expresamente a los menores de edad con discapacidad víctimas de los distintos ilícitos penales enumerados.

CAPÍTULO VI. Integración, desarrollo y autonomía

Artículo 32. Integración e inclusión en la comunidad

El Consejo Fiscal muestra su conformidad con el contenido de este precepto, puesto que con la integración e inclusión en la comunidad se busca dotar al/a la menor de habilidades sociales, de orientación y de herramientas que le proporcionen un sentido de pertenencia y la posibilidad de establecer lazos de confianza con otros miembros de la comunidad.

Artículo 33. Desarrollo integral y fomento de la autonomía





En este artículo se potencia el desarrollo y el fomento de la autonomía, y con ello se busca el crecimiento de los menores de edad de forma completa, desarrollando su personalidad, su sentido de la responsabilidad y preparación para la vida independiente una vez alcanzada la mayoría de edad.

El Consejo Fiscal muestra su conformidad con su contenido.

CAPÍTULO VII. Participación

Este capítulo viene a desarrollar el mandato contenido en el art. 21.1 LOPJM, que regula las obligaciones básicas de las entidades públicas, así como servicios y centros en los que se encuentren los menores en acogimiento residencial, y específicamente en la letra m) que refiere:

[v]elarán por la preparación para la vida independiente, promoviendo la participación en las decisiones que le afecten, incluida la propia gestión del centro, la autonomía y la asunción progresiva de responsabilidades

La participación de los niños entronca de forma directa con su derecho a ser escuchados y a que sus opiniones sean tomadas en consideración. De hecho, la Recomendación del Consejo de Europa CM/Rec (2012) 2, de 28 marzo 2012, *sobre la participación de los niños y jóvenes menores de 18 años de edad*, establece el derecho de niñas, niños y adolescentes, independientemente de su edad, a ser escuchados, expresar sus opiniones y contribuir a la toma de decisiones sobre asuntos que les conciernen, de tal modo que se tomen debidamente en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez, haciendo especial hincapié a que:

[d]eberían redoblarse los esfuerzos para permitir la participación de los niños y jóvenes que tienen menos oportunidades, incluidos los que son vulnerables o





los que se ven afectados por la discriminación, incluida la discriminación múltiple». Además, refiere de forma expresa que «en consonancia con la Observación General núm. 12 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, todos los procesos en que sean escuchados y participen un niño o varios niños deben transparentes e informativos, voluntarios, respetuosos, pertinentes, adaptados a los niños, incluyentes (no discriminatorios), apoyados en información, seguros y atentos al riesgo, y responsables. Los Estados miembros deberían integrar estos requisitos en todas las medidas legislativas o de otro tipo con miras a la puesta en práctica de la presente recomendación

Por todo ello, su incorporación al texto del Proyecto debe valorarse por el Consejo Fiscal de forma positiva, con los matices e indicaciones que acto seguido se desgranar.

Debe hacerse mención llegado este punto a la eliminación que se ha realizado en el proyecto actual del desarrollo normativo referido a la participación de las personas menores de edad en la evaluación de la calidad del centro, sin que dicha omisión pueda ser interpretada positivamente. Con dicha supresión se pierde una oportunidad para fomentar que los niños, niñas y adolescentes valoren la atención recibida, empoderando así su opinión y poniéndola en el lugar que corresponde.

El Consejo Fiscal en su informe de fecha 4 de diciembre de 2025 consideró loable la redacción del proyecto anterior sobre ello argumentando que «se da a los menores la posibilidad de participar y mejorar el centro en el que residen, siempre asegurando su confidencialidad». En este sentido, desde el Consejo Fiscal se anima a retomar la anterior regulación, la cual establecía:

1. El centro de acogimiento residencial facilitará los medios y mecanismos que estime oportunos para recoger la valoración de niños, niñas y adolescentes





sobre la atención recibida, la toma de decisiones, la atención educativa y residencial, los protocolos de actuación y las instalaciones.

2. Se garantizará que los medios y mecanismos de evaluación sean claros, accesibles y fácilmente comprensibles por todas las personas menores de edad acogidas. Las evaluaciones se realizarán garantizando el principio de confidencialidad.

3. Además de las inspecciones que se lleven a cabo en los centros de acogimiento residencial por las autoridades competentes, se tendrán especialmente en cuenta las evaluaciones realizadas por las personas menores de edad acogidas con el fin de introducir mejoras en las instalaciones y servicios del centro.

Artículo 34. Participación en la organización del centro de acogimiento residencial

Tal y como se hace constar expresamente en este artículo, la participación que se regula en el mismo está centrada en «la organización de la vida diaria, las actividades que se desarrollen, la planificación del centro y los procedimientos formales».

Dentro del entorno de plena inclusión e igualdad en el que se encuentra, este acceso a la participación es una forma más de desarrollar y potenciar todas las capacidades de las personas menores de edad.

El Consejo Fiscal quiere mostrar su satisfacción por haberse incorporado en el apartado 2, tal y como se propuso en el dictamen confeccionado a raíz del anterior proyecto normativo, una mención específica para las personas menores de edad con discapacidad.





Artículo 35. Participación en el Plan Individualizado de Protección y el Proyecto Socioeducativo Individual

Nada que oponer al contenido del precepto, sin perjuicio de que llama la atención que se contemple la participación en el Plan Individualizado y el Proyecto Socioeducativo Individual, cuando en ningún otro punto del proyecto se recoge, con la salvedad ya expuesta del artículo 6. Como ha quedado expuesto *ut supra*, esta organización sistemática supone que se diluya la trascendencia de esta previsión.

Artículo 36. Participación Social

Nada que oponer por parte del Consejo Fiscal al contenido de este artículo, que tiene una conexión directa con el art. 32 del proyecto rubricado «Integración e inclusión en la comunidad». Ambos preceptos se centran en que las y los menores logren un sentido de pertenencia a la comunidad y, en concreto, el presente artículo demanda su participación en la vida pública y en los órganos consultivos para niñas, niños y adolescentes que pudieran existir en cada uno de los territorios donde se asiente el centro donde residan.

Disposiciones finales

Respecto de las disposiciones finales, relativas al título competencial (Disposición Final Primera) y entrada en vigor (Disposición Final Segunda), nada se objeta por parte del Consejo Fiscal.





FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

CONSEJO FISCAL

Presidenta

Madrid, 15 de septiembre de 2026.

TERESA PERAMATO MARTÍN

FISCAL GENERAL DEL ESTADO Y PRESIDENTA DEL CONSEJO FISCAL

Firmado por: TERESA PERAMATO MARTIN
15/09/2026 12:20





**VOTO PARTICULAR AL INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL PROYECTO
DEL REAL DECRETO SOBRE LOS SISTEMAS DE ACOGIMIENTO DE
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES APROBADO POR MAYORÍA EN EL
PLENO DEL CONSEJO FISCAL CELEBRADO EL 4/9/2026**

Los Vocales del Consejo Fiscal Excma. Sra. Dña. Ana López Riera, Excma. Sra. Dña. María Esther Moreno Amaya, Excmo. Sr. D. José Francisco Ortiz Navarro, Excma. Sra. Dña. Macarena Ortiz Tejonero, Excmo. Sr. D. Javier Ródenas Molina y Excmo. Sr. D. Alberto Rodríguez Fernández formulan voto particular al informe del Consejo Fiscal al Proyecto del Real Decreto sobre los sistemas de acogimiento de niños, niñas y adolescentes, aprobado por mayoría en el Pleno celebrado el 4 de septiembre de 2026, en el sentido de que el informe debería incluir las siguientes precisiones y excluir los extremos que se determinan a continuación:

1. La Disposición Final Primera enuncia el título competencial que tiene el Estado para dictar esta norma, al amparo del artículo 149.1.1ª, 8ª y 18ª de la CE.

En relación a ello, sin perjuicio de la finalidad legítima perseguida por la norma, conviene reflexionar acerca de la suficiencia de los títulos competenciales invocados. El proyecto se ampara conjuntamente en los artículos 149.1.1ª, 8ª y 18ª CE, sin especificar qué concretos preceptos encuentran cobertura en cada uno de dichos títulos.

Tal invocación conjunta no puede operar como una cobertura global e indiferenciada del contenido del proyecto. La competencia debe examinarse atendiendo a la naturaleza material de cada regulación o, cuando menos, de cada bloque homogéneo de previsiones.





Esta precisión adquiere especial importancia cuando el proyecto desciende a aspectos relativos a la organización de los centros, la dotación de personal, las ratios profesionales, los recursos materiales, las campañas de promoción, la formación, los procedimientos de acogimiento o determinados instrumentos de intervención administrativa. En tales supuestos, no basta con afirmar la existencia de un objetivo común de protección, consideramos necesario justificar por qué la concreta intensidad regulatoria de la medida constituye una condición básica estatal o encuentra cobertura en alguno de los restantes títulos invocados.

Esta técnica dificulta el adecuado control de constitucionalidad de la norma, particularmente cuando determinadas previsiones se proyectan sobre materias estrechamente vinculadas con la organización y funcionamiento de los sistemas autonómicos de protección de menores, ámbito que las comunidades autónomas han asumido con carácter general en virtud de sus competencias en materia de asistencia social.

Debe valorarse, por ello, si determinadas disposiciones relativas a la configuración material de los centros, a las condiciones de funcionamiento de los recursos residenciales o a concretos instrumentos de intervención administrativa exceden del concepto de condiciones básicas o de legislación civil estatal y penetran en espacios de regulación propios de las comunidades autónomas.

Dicho de modo más claro, no se trata de negar la competencia estatal para establecer un marco común de protección, sino de evitar que la utilización conjunta de los títulos competenciales permita alcanzar, mediante la potestad reglamentaria, un grado de regulación que termine agotando el espacio propio de las Comunidades Autónomas.





2. Se hace constar en la MAIN que las Comunidades Autónomas han sido oídas, al haberse sometido el proyecto a información a la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, pero se desconoce el contenido de su informe. Hubiese sido adecuado contar con este, a fin de disponer de una visión global sobre la posibilidad de hacer de los objetivos del texto reglamentario una efectiva realidad, atendiendo al impacto económico que se puede generar para las distintas administraciones. Por ello, se sugiere que se valore la inclusión de esas aportaciones autonómicas al texto de la MAIN.

A esta circunstancia debe añadirse que, aun cuando la MAIN reconoce expresamente que la aplicación del Real Decreto comportará un impacto económico para la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y otras entidades colaboradoras, no incorpora una cuantificación suficiente de los costes derivados de la implantación efectiva de los estándares proyectados. Esta ausencia dificulta la valoración real de la viabilidad de las medidas previstas y de sus repercusiones presupuestarias para las administraciones competentes.

La precisión resulta especialmente necesaria cuando el proyecto impone o condiciona decisiones relativas a personal, ratios profesionales, adaptación de centros, recursos materiales, formación, programas de apoyo o prestación de servicios. Por ello, sería conveniente que la MAIN cuantifique, en la medida posible, los costes asociados a las principales obligaciones diseñadas y explicite su distribución entre las distintas Administraciones concernidas.

3. Artículo 13. Garantías del acogimiento familiar





Este artículo, precisamente, recoge los presupuestos, requisitos y condiciones que deben concurrir para poder realizarse el acogimiento familiar de una persona menor de edad, por lo que el Consejo Fiscal muestra su conformidad.

Debe además reseñarse que el Consejo Fiscal recomendó en su anterior informe que se procediera a rectificar la redacción del apartado 4 [que tenía otra numeración en el texto anterior], a los efectos de adecuar el concepto de «madurez suficiente» a las previsiones legales, en aras a que el menor preste su consentimiento. Dicha recomendación ha sido acogida, por lo que no puede el Consejo Fiscal sino mostrar su conformidad.

Si bien, es imprescindible hacer una serie de puntualizaciones en lo referente al precepto.

I. Art. 13.1: No se cohonesta con lo establecido el art. 172.ter del Código Civil (CC). El precepto reglamentario es más restrictivo, puesto que impone el acogimiento familiar, salvo que por razones personales o circunstanciales se requiera una intervención inmediata a través del acogimiento residencial. Por el contrario, el art. 172 autoriza el acogimiento residencial cuando el familiar no sea posible o conveniente.

II. Art. 13.2, primer inciso: El precepto excluye que la situación de pobreza o insuficiencia de recursos de la familia sea tomada en cuenta para valorar una posible declaración de desamparo o situación de desprotección.

Sin embargo, el art. 172.1, segundo párrafo, CC describe objetivamente la situación de desamparo, con base en el incumplimiento o imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando queden privados de la necesaria asistencia moral o material.





Por tanto, lo relevante es que concurra la situación que objetivamente acredita el desamparo, con independencia de las causas que determinan que esa situación se produzca. Debería suprimirse.

III. Art. 13.2, segundo inciso. De manera taxativa, se excluye que en los procesos de acogimiento familiar opere discriminación por las causas establecidas en la Ley 4/2023.

El precepto reglamentario es redundante e innecesario. El art. 35.1 de la ley indicada ya garantiza, de conformidad con la normativa vigente, que en la valoración de idoneidad en los procesos de acogimiento y adopción no exista discriminación por las causas establecidas en esa ley.

IV. Art. 13.3. Se detecta un excesivo detalle en la regulación del acogimiento familiar especializado, en general. Esa regulación contrasta con la flexibilidad con que se aborda el acogimiento para los menores con discapacidad o situaciones de salud que precisen atención especializada.

4. Artículo 17. Centros de acogimiento residencial

Determinadas referencias específicas a la prohibición de discriminación o segregación contenidas en este precepto podrían considerarse innecesarias puesto que tales prohibiciones derivan ya directamente del artículo 14 CE, de la Ley Orgánica 1/1996, así como de la Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, por ello, no es necesario que un precepto infralegal establezca la prohibición de segregación.

5. Artículo 19. Equipamiento





Si bien en el precepto anterior se hace especial mención a la necesidad de garantizar la accesibilidad de las personas menores de edad con discapacidad en el diseño de la estructura física de los centros, se reitera la sugerencia para realizar la inclusión de la necesaria adaptación del equipamiento del centro a dichas necesidades.

Frente al informe aprobado por la mayoría, que sugiere recuperar la anterior redacción, consideramos que esa anterior regulación no debe ser reintroducida precisamente por cuanto entra a determinar con detalle los espacios físicos de los centros, el mobiliario, número de aseos, zonas verdes, salas de estudio, entre otros, lo que supone una invasión de las competencias autonómicas antes apuntadas.

6. Artículo 28. Formación

El Consejo Fiscal muestra su conformidad a la previsión de que los menores reciban formación específica sobre las materias relacionadas en el precepto, sin que se realice apreciación ninguna en cuanto a su contenido.

En la redacción actual del proyecto se ha limitado su objeto a la formación, habiéndose eliminado todo tipo de consideraciones sobre derechos a la manutención y alimentación y apoyo educativo. Dichos aspectos formaban parte de los arts. 39 y 40 del anterior proyecto de Real Decreto, que en el informe aprobado se sugiere retomar en su literalidad.

Al igual que en el precepto anterior, esa anterior regulación no debe ser reintroducida, precisamente por cuanto entraña un nuevo menoscabo de las competencias autonómicas citadas.

7. Consideración transversal.





Se considera conveniente revisar el empleo indistinto de expresiones tales como “garantizará”, “promoverá”, “fomentará”, “facilitará” o “se procurará”, pues no todas ellas presentan el mismo alcance normativo. Cuando el proyecto de RD pretenda establecer obligaciones jurídicas exigibles a las Administraciones Públicas, debería identificar con suficiente precisión su contenido, destinatarios y condiciones de cumplimiento. Cuando se trate, por el contrario, de objetivos de política pública o estándares de actuación, debería quedar claramente expresado su carácter. La claridad permitirá determinar con exactitud qué previsiones establecen verdaderas obligaciones jurídicas y cuáles contienen objetivos cuya ejecución requiere desarrollo por las Administraciones competentes. Con ello se favorece, además, una delimitación más nítida entre los estándares comunes que pueda establecer el Estado y las decisiones organizativas que corresponden a las comunidades autónomas.

8. Disposiciones finales

Disposición final primera. Títulos competenciales.

La Disposición final primera invoca conjuntamente los artículos 149.1.1.^a, 149.1.8.^a y 149.1.18.^a de la Constitución. Sin perjuicio de que alguno de estos títulos pueda proporcionar cobertura a concretas previsiones del proyecto, su invocación conjunta no permite presumir una cobertura competencial indiferenciada de la totalidad de la norma. El artículo 149.1.1.^a CE debe quedar vinculado a aquellas condiciones básicas que guarden una relación directa con la garantía de la igualdad en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales. El artículo 149.1.8.^a CE proporciona cobertura a la legislación civil estatal sobre el acogimiento, pero no atribuye por sí mismo al Estado las funciones ejecutivas de protección, tutela y gestión de los recursos. Y, en cuanto al artículo 149.1.18.^a CE, sería conveniente identificar las





concretas previsiones que puedan considerarse bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, evitando su utilización como título residual para cubrir regulaciones materialmente referidas a la organización y prestación de servicios de protección de menores.

Se considera, por ello, necesario que la MAIN y, en su caso, la parte expositiva, establezcan una conexión suficientemente individualizada entre los principales bloques regulatorios y el título competencial que pretenda proporcionarles cobertura.

9. Disposición final segunda. Entrada en vigor y régimen transitorio.

La entrada en vigor a los veinte días de la publicación del Real Decreto resulta formalmente compatible con la regla general prevista para las disposiciones normativas. No obstante, la naturaleza de algunas de las obligaciones proyectadas aconseja valorar si dicho plazo resulta materialmente adecuado para aquellas previsiones cuya efectividad exige una adaptación de los recursos existentes.

Las obligaciones relativas a centros, instalaciones, personal, ratios, formación, programas de apoyo o recursos especializados no presentan la misma naturaleza que aquellas dirigidas a garantizar derechos y salvaguardas de aplicación inmediata. La implantación de las primeras puede exigir modificaciones estructurales que no resultan materialmente realizables en un plazo de veinte días.

Por ello, se considera conveniente valorar la incorporación de un régimen transitorio que permita una implantación progresiva de las obligaciones estructurales, diferenciando entre los derechos y garantías que deben resultar





inmediatamente exigibles y aquellas medidas cuya efectividad requiera adaptación de los sistemas existentes.

Madrid, a 15 de septiembre de 2026.

D^a Ana López Riera

D^a María Esther Moreno Amaya

D. José Francisco Ortiz Navarro

D^a Macarena Ortiz Tejonero

D. Javier Ródenas Molina

D. Alberto Rodríguez Fernández

