

**INFANCIA MIGRANTE Y ACOGIDA
LOCAL EN ESPAÑA
ANÁLISIS JURÍDICO Y PROPUESTAS DESDE UN
ENFOQUE DE DERECHOS**



Autora del Texto:
Lucía Padilla Espinosa

Equipo investigador:
Dra. Rosa Giles Carnero; Dra. Nuria Arenas Hidalgo; Dra. Soledad Arroyo Alonso;
Dra. Elena López Barba; Dra. Nidia Gloria Mora Quiñones; Dra. Manuela Mora
Ruiz; Dr. Aleix Morilla Luchena; Dra. Celia Sánchez López; Giulia Stillitano

Octubre 2025

INDICE

ABREVIATURAS.....	Pág. 6
1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS Y METODOLOGIA.....	Pág.8
2. INFANCIA EN MOVIMIENTO: ¿QUIÉNES SON LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS MIGRANTES?	Pág.11
3. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA ACOGIDA DE LA INFANCIA MIGRANTE.....	Pág. 14
3.1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y EUROPEOS	Pág.15
3.2. NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA.....	Pág.19
4. LAS CONDICIONES MATERIALES DE ACOGIDA	Pág.25
4.1. INFANCIA NO ACOMPAÑADA: ACOGIDA EN EL SISTEMA DE PROTECCION DE MENORES.....	Pág.26
4.2. INFANCIA MIGRANTE SOLICITANTE DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL: EL SISTEMA DE ACOGIDA ESTATAL.....	Pág. 36
5. JUVENTUD MIGRANTE EXTUTELADA: TRANSICIÓN A LA VIDA ADULTA Y CONTINUIDAD DE LA ATENCIÓN.....	Pág.46
6. LA ACOGIDA COMUNITARIA: BUENAS PRÁCTICAS, RETOS POSIBILIDADES.....	Pág.56
6.1. PATROCINIO COMUNITARIO: UNA VÍA PARTICIPATIVA DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN.....	Pág.57
6.2. EL PROGRAMA DE ACOGIDA EN FAMILIA: UNA VIDA DE ACOGIDA BASADA EN LA CONVIVENCIA Y LA SOLIDARIDAD CIUDADANA.....	Pág.59
7. VALORACIONES FINALES.....	Pág.64

ABREVIATURAS

- ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- BOE: Boletín Oficial del Estado
- CAEP: Centro de Acogida Emergencia y Derivación
- CAPI: Centro de Acogida a Personas Inmigrantes
- CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes
- CRAD: Centro de Recepción, Atención y Derivación
- CDN: Convención sobre los Derechos del Niño
- CE: Constitución Española
- CEDH: Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
- DGAIAH: Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria
- EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo (actual EUAA)
- EUAA: Agencia de Asilo de la Unión Europea (European Union Agency for Asylum)
- FRA: Fundamental Rights Agency (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)
- LAPS: Ley de Asilo y Protección Subsidiaria, es decir, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.
- LOEX: Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Ley Orgánica 4/2000)
- LOPJM: Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (Ley Orgánica 1/1996)
- ONG: Organización No Gubernamental
- RLOEX: Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería
- RMENA: Registro de Menores Extranjeros No Acompañados
- SAPI: Sistema de Acogida de Protección Internacional
- SECA: Sistema Europeo Común de Asilo
- TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos
- TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- UE: Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El presente informe tiene por objeto analizar, desde una perspectiva jurídica, social y comunitaria, las condiciones de acogida de la infancia migrante en España, con especial atención a su aplicación en el contexto local. Este estudio se enmarca en el microproyecto de investigación “Infancia migrante y construcción comunitaria: Estrategias locales de acogida hacia contextos más inclusivos”, impulsado desde el Centro de Investigación en Pensamiento Contemporáneo e Innovación para el Desarrollo Social (COIDESO) de la Universidad de Huelva y desarrollado en estrecha colaboración con la asociación Huelva Acoge¹, entidad social de referencia en la provincia onubense en la atención a las personas migrantes.

El informe se configura como una herramienta útil para orientar, sustentar y reforzar las intervenciones que desarrollan las entidades sociales en el contexto de la acogida de niños, niñas y adolescentes migrantes, independientemente de su forma de llegada o situación administrativa. Así pues, el presente estudio presenta una doble finalidad: por un lado, pretende ofrecer un marco jurídico sólido y accesible que sirva como herramienta de apoyo para los agentes implicados en la atención y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes; y por otro, formular propuestas operativas y recomendaciones que permitan mejorar las estrategias locales de acogida e integración desde un enfoque basado en derechos.

Para ello, se ha empleado una metodología basada en el análisis jurídico – doctrinal de los principales instrumentos legales e institucionales aplicables, así como en el estudio de experiencias y buenas prácticas identificadas a través de la

¹ Microproyecto de investigación titulado “Infancia migrante y construcción comunitaria: Estrategias locales de acogida hacia contextos más inclusivos”, dirigido por las investigadoras principales Dra. Rosa Giles Carnero y Lucía Padilla Espinosa, financiado en el marco del Plan de Política Científica del Centro de Investigación en Pensamiento Contemporáneo e Innovación para el Desarrollo Social (COIDESO) correspondiente al ejercicio 2025, conforme a la resolución definitiva de concesión de ayudas publicada el 7 de mayo de 2025.

literatura académica y el trabajo de campo desarrollado por la entidad Huelva Acoge. En este sentido, el informe adopta una vocación aplicada, directamente vinculada a las necesidades prácticas detectadas por Huelva Acoge en el ejercicio cotidiano de su labor.

Asimismo, el desarrollo de este trabajo ha incorporado una metodología participativa, entendida como un proceso abierto de intercambio y reflexión conjunta con los agentes implicados en la acogida de la infancia migrante. A través de reuniones de trabajo, sesiones de contraste y espacios de diálogo con profesionales de Huelva Acoge y del equipo investigador, se han identificado las principales problemáticas y se han formulado propuestas basadas en la experiencia directa. Esta metodología ha permitido integrar las perspectivas jurídicas, sociales y comunitarias, reforzando la aplicabilidad práctica del informe y garantizando que sus conclusiones respondan a las necesidades reales detectadas en el terreno.

Entre las principales problemáticas observadas se encuentra la falta de fiabilidad en las pruebas de determinación de edad, que genera situaciones de desprotección e inseguridad jurídica; la escasez de plazas estables de acogida, agravada por la saturación de los recursos, los tránsitos rápidos entre centros y las derivaciones sin criterios claros ni coordinación interadministrativa; el uso prolongado de figuras de asistencia como la ayuda humanitaria para cubrir necesidades estructurales sin garantías adecuadas; las barreras para el acceso efectivo al sistema educativo, especialmente cuando no se reconoce el empadronamiento o la persona menor carece de documentación; así como la precariedad en la que quedan muchos/as jóvenes al alcanzar la mayoría de edad, sin recursos, sin red de apoyo y sin continuidad en la atención social y jurídica.

Asimismo, se detecta una profunda fragmentación institucional que dificulta una intervención coherente y sostenida. La falta de coordinación entre servicios de protección, extranjería, salud, educación y empleo, unida a la rigidez de los requisitos administrativos y a la aplicación desigual de los protocolos, contribuyen a generar desigualdades estructurales entre los distintos perfiles de infancia

migrante. Esta situación se agrava cuando el acceso a derechos básicos como la vivienda, la escolarización o la atención sanitaria depende del estatus administrativo o de la categoría jurídica asignada a la persona menor de edad, lo que da lugar a tratamientos dispares que vulneran el principio de no discriminación y el interés superior de la infancia.

Este informe parte, por tanto, de un enfoque integral y garantista, basado en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)² y en el conjunto del corpus normativo internacional, europeo, estatal y autonómico que resulta de aplicación. Se analiza el marco legal aplicable a las diferentes situaciones de la infancia migrante – acompañada, no acompañada, separada, solicitante de protección internacional, víctima de trata, reagrupada, extutelada, entre otras -, así como las condiciones materiales y jurídicas de la acogida, los actores institucionales implicados y las experiencias locales relevantes. El enfoque adoptado es necesariamente transdisciplinar, incorporando dimensiones jurídicas, sociales y comunitarias, y atendiendo de forma transversal a los principios del interés superior de la infancia, no discriminación, participación infantil y cohesión social.

No obstante, y a fin de abordar en profundidad los principales déficits detectados en la práctica, el estudio delimita su objeto de análisis centrándose en dos colectivos considerados particularmente vulnerables dentro del heterogéneo grupo que conforma la infancia migrante: la infancia no acompañada acogida en el sistema de protección de menores y la infancia solicitante de protección internacional integrada en el sistema estatal de acogida. Si bien existen otras categorías de infancia en movimiento que también requieren atención específica —como los niños y niñas acompañados/as, las víctimas de trata, la infancia reagrupada o las personas menores de edad en tránsito—, su inclusión excede los límites del presente trabajo, y se encuentran referenciadas únicamente a efectos ilustrativos. La decisión de focalizar el análisis en estos dos colectivos responde

² Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990).

tanto a la intensidad de los riesgos de desprotección que enfrentan como al mayor grado de intervención institucional que requieren.

Por otra parte, y como resultado de las graves y diversas deficiencias detectadas por Huelva Acoge en relación con la situación de los/as jóvenes que, habiendo sido previamente tutelados/as, alcanzan la mayoría de edad sin una adecuada transición hacia la vida adulta, se ha considerado imprescindible incorporar un apartado específico dedicado al estudio de la juventud extutelada. Este análisis permite visibilizar la continuidad de los procesos de vulnerabilidad tras la mayoría de edad y abordar propuestas que refuercen la articulación entre los sistemas de protección y las políticas de inclusión social.

En suma, el presente informe pretende contribuir a la construcción de un modelo de acogida que garantice efectivamente los derechos de todos los niños y las niñas migrantes, con independencia de su origen o situación administrativa, y que apueste por un enfoque comunitario, inclusivo y respetuoso con la dignidad de la infancia. Frente a una realidad compleja y en muchos casos invisibilizada, resulta urgente avanzar hacia políticas públicas y estrategias de intervención que sitúen en el centro a la infancia migrante como sujeto pleno de derechos, reconociendo sus trayectorias, necesidades y potencialidades.

2. INFANCIA EN MOVIMIENTO: ¿QUIÉNES SON LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS MIGRANTES?

La infancia migrante no constituye una categoría jurídica unitaria ni homogénea. Muy por el contrario, engloba un conjunto diverso de situaciones personales, administrativas y sociales que afectan a niños, niñas y adolescentes con trayectorias marcadas por la movilidad internacional. Desde el punto de vista jurídico, el concepto de “niño o niña migrante” no se encuentra definido expresamente en los instrumentos internacionales, pero se puede construir a partir de la aplicación combinada de la CDN, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de las Personas Refugiadas.

La CDN, en su artículo 1, establece que se entiende por niño/a “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. Esta definición se aplica sin distinción alguna por motivos de nacionalidad, origen o estatus administrativo. Por tanto, todos los niños y las niñas en situación de movilidad humana, independientemente de su condición migratoria, deben ser reconocidos/as como sujetos de derechos en igualdad de condiciones con las personas nacionales.

La realidad de las personas menores de edad que se desplazan y se establecen en un lugar distinto al de su origen resulta diversa tanto en motivaciones como en los modos de llevarla a cabo. Por ello, con una pretensión de generalidad, UNICEF ha acuñado la expresión de “infancia en movimiento”, con la que se refiere a las niñas y niños que se desplazan por diversos motivos (conflictos, pobreza, violencia, catástrofes naturales, discriminación por el cambio climático, falta de educación y acceso a servicios) dentro de un país o entre países, con o sin sus progenitores, familiares u otros cuidadores³.

En el contexto europeo y, en particular en el ámbito español, el término infancia migrante abarca una pluralidad de perfiles que, si bien comparten el hecho de haber cruzado una frontera internacional o de ser hijos e hijas de personas migrantes, presentan importantes diferencias en cuanto a su estatuto jurídico, grado de vulnerabilidad, y necesidades de protección⁴. Se incluyen, entre otras personas, los niños y las niñas que han migrado junto a sus familiares o en el marco de procesos de reagrupación familiar; personas menores de edad que residen en situación administrativa irregular; menores de edad tutelados/as por las Administraciones Públicas tras haber sido detectados/as sin referentes familiares

³ Unicef, *Implementation handbook for the Convention on the rights of the child*, Ginebra, 2007, pp. 1-12, disponible en: https://www.unicef.org/lac/media/22071/file/Implementation_Handbook_for_the_CRC.pdf

⁴ En el ámbito europeo, es habitual el uso de expresiones como “menores migrantes” o “menores inmigrantes”, así como de acrónimos como “mena” para referirse a los menores extranjeros no acompañados. Sin embargo, esta terminología tiende a invisibilizar las causas complejas de la movilidad infantil y a relegar su condición de menores de edad, lo que puede contribuir a su despersonalización, deshumanización y, en última instancia, al menoscabo de su dignidad e interés superior. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua recoge la voz “MENA”, en su cuarta acepción, como “Inmigrante menor de edad que no cuenta con la atención de ninguna persona que se responsabilice de él”, indicando a continuación “usado a veces como despectivo”.

en el territorio; solicitantes y beneficiarios de protección internacional; niños y niñas víctimas de trata, así como jóvenes extutelados/as que alcanzan la mayoría de edad y transitan a la vida adulta sin una red de apoyo estable ni garantías efectivas de inclusión.

A esta diversidad de perfiles se suma una realidad demográfica significativa: en España residen actualmente más de 800.000 personas menores de edad extranjeras o con nacionalidad extranjera, cifra que se incrementa si se considera a los niños y las niñas de origen migrante nacidos/as en territorio español o con doble nacionalidad. Esta población se encuentra altamente sobrerrepresentada en determinadas situaciones de vulnerabilidad social y jurídica, como el riesgo de pobreza, la desprotección institucional, la discriminación múltiple o la irregularidad sobrevenida. Tal como indica el Defensor del Pueblo, la categoría de “infancia migrante” es demasiado amplia para resultar jurídicamente operativa si no se acompaña de un análisis interseccional que considere factores como la edad, el género, la situación administrativa, la experiencia de desarraigo, el origen étnico o la pertenencia a minorías⁵.

Por su parte, el marco normativo español no define expresamente la noción de infancia migrante, sino que aplica un enfoque fragmentado que atiende al tipo de procedimiento en curso – protección de menores, extranjería, asilo, trata, etc.- y a la autoridad competente en cada caso. El sistema nacional de protección de la infancia⁶ opera con independencia del origen nacional o migratorio de la persona, pero en la práctica existen barreras administrativas y fácticas que dificultan el acceso de los niños y las niñas migrantes a los servicios de protección. Al mismo tiempo, el sistema de extranjería y protección internacional introduce categorías específicas, como la del “menor no acompañado”⁷, que implica un régimen jurídico

⁵ Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España, solos o acompañados. Informe extraordinario 2025*, Madrid, 2025, p. 13.

⁶ Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (BOE núm. 15, de 17/01/1996), (en adelante LOPJM).

⁷ Artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 10, de 12/01/2000), (en adelante LOEx).

diferenciado, en ocasiones con efectos excluyentes o discriminatorios respecto de los derechos de otras personas menores de edad.

Esta segmentación normativa se traduce en una atención desigual que, en lugar de reconocer la condición común de sujeto de derechos de todos los niños y las niñas, los/as encuadra en categorías funcionales que a menudo priorizan la gestión migratoria por encima del interés superior de la infancia. En este sentido, es fundamental afirmar que la infancia migrante no puede ser reducida a una condición administrativa ni tratada como excepción dentro del sistema de protección. Por el contrario, el estatuto migratorio de una persona menor de edad no puede justificar restricciones al ejercicio de sus derechos fundamentales, en particular cuando se trata de acceder a servicios básicos o a medidas de protección contra situaciones de riesgo o vulnerabilidad.

El enfoque adoptado en el presente informe parte de una concepción amplia e inclusiva de la infancia migrante, que reconoce la pluralidad de trayectorias y situaciones que afectan a esta población, pero insiste en la centralidad del principio de igualdad en el acceso a derechos y garantías, así como en el principio rector del interés superior de la infancia. Considerar a los niños y a las niñas migrantes como una categoría protegida exige no solo el cumplimiento formal de las obligaciones convencionales, sino también un esfuerzo interpretativo y práctico para adaptar las respuestas institucionales a sus necesidades específicas y cambiantes. Ello implica desarrollar marcos de intervención que superen la lógica de la excepcionalidad y garanticen una acogida digna, estable e inclusiva para toda la infancia en situación de movilidad.

3. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA ACOGIDA DE LA INFANCIA MIGRANTE

La acogida de la infancia migrante se encuentra en la intersección de distintos regímenes jurídicos que responden a lógicas y objetivos parcialmente diferenciados tales como la protección internacional de los derechos humanos, la gestión de flujos migratorios, la protección de la infancia y adolescencia, o la garantía de acceso a servicios esenciales, entre otros. Esta pluralidad normativa se

traduce en un entramado complejo de estándares e instrumentos jurídicos, cuyo grado de aplicación efectiva varía significativamente en función del perfil, de las necesidades de la persona menor de edad, de su estatus administrativo o del territorio en el que se encuentre. En este contexto, resulta imprescindible delimitar con claridad el marco normativo aplicable a la acogida, entendida no solo como provisión material de alojamiento, sino como un proceso integral de garantía de derechos y acompañamiento institucional y comunitario.

Este apartado ofrece una panorámica sistemática del conjunto de normas y principios que rigen la acogida de la infancia migrante en el ordenamiento jurídico internacional, europeo, estatal y autonómico. El análisis se articula en dos bloques diferenciados: en primer lugar, se examinan los estándares internacionales y europeos que configuran el marco de obligaciones estatales en materia de acogida; en segundo lugar, se aborda la legislación vigente en el ámbito estatal y autonómico, con especial atención a los distintos regímenes de acogida existentes en función de la situación jurídica de la persona menor de edad. La sistematización de estas normas nos permitirá identificar tanto las garantías previstas como las principales brechas existentes entre el marco normativo y su implementación práctica.

3.1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y EUROPEOS

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos establece el marco de referencia fundamental para la acogida de la infancia migrante, reconociendo que los niños y niñas en situación de movilidad deben recibir una protección reforzada basada en su condición de menores de edad. La CDN, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 y ratificada por todos los Estados miembros de la Unión Europea exige que los Estados velen por el interés superior del menor en todas las decisiones que les afecten (art. 3.1) y que garanticen su acceso a servicios esenciales como la salud, la educación, la vivienda o la protección frente

a cualquier forma de violencia, sin discriminación alguna basada en su estatus migratorio (art.27)⁸.

Este marco ha sido complementado por diversas Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, órgano convencional de las Naciones Unidas encargado de supervisar la aplicación de la CDN por parte de los Estados parte. En el ejercicio de sus funciones, el Comité emite Observaciones Generales, que son documentos interpretativos no vinculantes, pero con una elevada autoridad jurídica y doctrinal, en los que aclara el contenido y el alcance de los derechos consagrados en la Convención, así como las obligaciones correlativas de los Estados⁹. Entre ellas, la Observación General n.º 6 (2005) establece estándares específicos sobre el trato de menores de edad no acompañados/as y separados/as, incluyendo la necesidad de garantizar un alojamiento seguro, adecuado y adaptado a su edad y necesidades¹⁰. Igualmente, la Observación n.º 22 (2017) sobre la protección de niños y niñas en contextos de migración internacional y la Observación conjunta n.º 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y n.º 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los/as niños/as en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno exigen que los sistemas de acogida sean respetuosos con la dignidad del menor y garanticen condiciones de vida equivalentes a las de la infancia nacional¹¹.

⁸ Este marco ha sido completado por tres Protocolos Facultativos que amplían la protección de la infancia en contextos específicos, también aplicables a la infancia migrante: el Protocolo relativo a la participación de niños en los conflictos armados (A/RES/54/263, de 25 de mayo de 2000); el Protocolo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (A/RES/54/263, de 25 de mayo de 2000); y el Protocolo relativo a un procedimiento de comunicaciones, que permite a los menores o sus representantes presentar denuncias individuales ante el Comité de los Derechos del Niño (A/RES/66/138, de 19 de diciembre de 2011).

⁹ El listado completo de las Observaciones Generales emitidas por el Comité se encuentra disponible en el siguiente enlace para su consulta:

<https://www.plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/observaciones-generales-comite-derechos-del-nino/>

¹⁰ Comité de los Derechos del Niño, Observación general n.º 6 (2005), *Trato de los menores no acompañados y separados fuera de su país de origen*, CRC/GC/2005/6.

¹¹ Observación general n.º 22 (2017), *Sobre los derechos de los niños en el contexto de la migración internacional*, CRC/C/GC/22; Observación general conjunta n.º 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y n.º 23 (2017) del Comité

En el ámbito europeo, tanto el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)¹² como la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) han desempeñado un papel esencial en la consolidación del derecho de la infancia migrante a una acogida digna. En casos como *Rahimi c. Grecia* o *Popov c. Francia*, el TEDH ha declarado que las condiciones materiales de acogida que no respeten la edad, la vulnerabilidad o las necesidades específicas de las personas menores de edad pueden constituir una violación del artículo 3 del CEDH, que prohíbe los tratos inhumanos o degradantes¹³.

El Consejo de Europa también ha desarrollado instrumentos relevantes, como la Estrategia para los derechos del niño (2022–2027) que insiste a los Estados miembros a garantizar políticas inclusivas de acogida, eliminar la detención de menores de edad en contextos migratorios y fomentar modelos alternativos basados en la comunidad¹⁴.

Por su parte, el Derecho de la Unión Europea establece un marco normativo específico para la acogida de las personas migrantes solicitante de protección internacional, aplicable también a la infancia solicitante. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) impone a los Estados la obligación de establecer

de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, CMW/C/GC/4–CRC/C/GC/23.

¹² Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente (BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979).

¹³ TEDH, *Popov v. France*, n.º 39472/07 y 39474/07, Sentencia de 19 de enero de 2012, párrs. 91-95; *Rahimi v. Greece*, n.º 8687/08, Sentencia de 5 de abril de 2011, par. 87.

¹⁴ Council of Europe, *Strategy for the Rights of the Child (2022-2027)*, Council of Europe, March 2022, pág. 45, disponible en: <https://rm.coe.int/council-of-europe-strategy-for-the-rights-of-the-child-2022-2027-child/1680a5ef27>. El Consejo de Europa ha adoptado diversos instrumentos de orientación en materia de infancia migrante. Entre ellos destacan: la Recommendation CM/Rec(2019)11 sobre políticas eficaces en relación con los niños migrantes en Europa; la Parliamentary Assembly Resolution 2195 (2017) sobre el derecho de los niños refugiados a la protección; las Guidelines of the Committee of Ministers on child-friendly justice (2010), aplicables también a contextos migratorios; la Recommendation CM/Rec(2009)10 sobre la integración de niños migrantes en la educación escolar; la Recommendation CM/Rec(2007)9 relativa a la vida nocturna y la protección de menores; así como el documento técnico Protecting the Rights of Migrant, Refugee and Asylum-seeking Children (2019), elaborado por el Commissioner for Human Rights. Estos instrumentos enfatizan la necesidad de prohibir la detención de menores, garantizar su acceso efectivo a derechos, e impulsar modelos de acogida basados en la comunidad, respetuosos con la edad, género y situación específica de cada menor.

mecanismos de acogida que garanticen la seguridad, la estabilidad y el desarrollo integral de la infancia, con especial atención a los casos de menores de edad no acompañados/as y víctimas de trata¹⁵. En concreto, la Directiva 2013/33, relativa a las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, dispone que las personas menores de edad deben ser alojados en condiciones adecuadas a su edad, separadas de personas adultas no vinculadas, y acceder a la educación obligatoria en igualdad de condiciones con las personas nacionales¹⁶.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el SECA ha sido recientemente objeto de un proceso de reforma como consecuencia de la adopción del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea¹⁷. Esto implica que la Directiva

¹⁵ El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) es el conjunto de normas jurídicas adoptadas por la Unión Europea con el objetivo de armonizar los procedimientos de protección internacional y establecer estándares comunes en materia de asilo entre los Estados miembros. Su base jurídica se encuentra en el art. 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El marco normativo del SECA se compone de los siguientes instrumentos: Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de los nacionales de terceros países o de los apátridas como beneficiarios de protección internacional, para un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria, y sobre el contenido de la protección concedida, (DOUE L 337, 20 de diciembre de 2011); Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para conceder o retirar la protección internacional (DOUE L 180, 29 de junio de 2013); Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DOUE L 180, 29 de junio de 2013); Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición) (DOUE L 180, de 29 de junio de 2013); Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo al establecimiento del sistema Eurodac para la comparación de impresiones dactilares con el fin de aplicar eficazmente el Reglamento (UE) n.º 604/2013 (DOUE L 180, 29 de junio de 2013).

¹⁶ Arts. 14, 21, 22, 23, 24 y 25 de la Directiva 2013/33/UE.

¹⁷ El 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo como un intento de establecer un enfoque común, integral y equilibrado en materia de gestión migratoria, fundado en los principios de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades. Comisión Europea, Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, COM (2020) 609 final, de 23 de septiembre de 2020. Tras tres años de negociaciones, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron en diciembre de 2023 un acuerdo político sobre el contenido del Pacto, culminando con la adopción formal, el 14 de mayo de 2024, de diez actos legislativos: Reglamento (UE) 2024/1347, sobre los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional (DOUE L, 22 mayo 2024); Reglamento (UE) 2024/1348, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional (DOUE L, 22 mayo 2024); 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 (DOUE L, 22 mayo 2024); Reglamento (UE) 2024/1349, relativo al procedimiento fronterizo de retorno (DOUE L, 22 mayo 2024); Reglamento (UE) 2024/1350, por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria (DOUE L,

2013/33 pasará a ser derogada por la Directiva 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de las personas solicitantes de protección internacional, cuando se cumpla el periodo transitorio de dos años para la implementación del Pacto¹⁸.

Si bien el Pacto se presenta como una respuesta integral y solidaria a los desafíos de la gobernanza migratoria, de su lectura se advierte que su diseño normativo, fuertemente marcado por una lógica de control y seguridad, puede comprometer la acogida efectiva y digna de la infancia migrante. En todo caso, en el Pacto abundan las referencias a la vulnerabilidad y a la necesidad de proporcionar atención y/o asistencias especiales a las personas vulnerables, de forma que se tenga en cuenta cualquier necesidad particular que estas requieran¹⁹.

3.2. NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA

El ordenamiento jurídico español incorpora múltiples normas que resultan de aplicación directa a la acogida de la infancia migrante. Esta regulación, sin embargo, se encuentra fragmentada entre distintos sistemas jurídicos — protección de menores, extranjería, protección internacional, lucha contra la trata o acogida humanitaria—, lo que genera importantes brechas en la atención y desigualdades en el acceso a derechos.

22 mayo 2024); Reglamento (UE) 2024/1351, sobre la gestión del asilo y la migración (DOUE L, 22 mayo 2024); Reglamento (UE) 2024/1356, relativos a la introducción del triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores (DOUE L, 22 mayo 2024); Reglamento (UE) 2024/1358, por el que se regula el sistema Eurodac (DOUE L, 22 mayo 2024); y Reglamento (UE) 2024/1359, sobre situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo (DOUE L, 22 mayo 2024).

¹⁸ En sus respectivas disposiciones finales se prevé que el Reglamento 2024/1347 de Reconocimiento, el Reglamento 2024/1351 de Gestión de Asilo y Migración, y el Reglamento 2024/1359 de Crisis y Fuerza Mayor se aplicarán a partir del 1 de julio de 2026, mientras que para el resto de los Reglamentos la fecha de inicio de su aplicación será el 12 de junio de 2026. Esta última fecha es también la que prevé la Directiva 2024/1346 de Acogida para que los Estados completen su transposición en sus respectivos ordenamientos internos.

¹⁹ En la Comunicación de la Comisión relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo se introducía un apartado 2.4 titulado “Apoyo a la infancia y a las personas vulnerables” y en el que se ponía de manifiesto que “el sistema de gestión del asilo y la migración de la UE debe atender a las necesidades especiales de los grupos vulnerables” y donde se especificaba que la identificación de las necesidades de la infancia es una prioridad de la Unión habida cuenta que “los niños y niñas migrantes son especialmente vulnerables” (COM (2020) 609 final).

Desde una perspectiva general, la Constitución Española consagra en su artículo 39 el deber de los poderes públicos de asegurar la protección integral de las personas menores de edad, conforme a los acuerdos internacionales ratificados por España²⁰. Este mandato se desarrolla, de forma principal, en la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, que constituye el marco básico de actuación de las Administraciones Públicas, estableciendo que todas las personas menores de edad en el territorio español tienen derecho a una protección integral, sin discriminación alguna. El artículo 2 recoge expresamente el principio del interés superior de la infancia como criterio de interpretación y aplicación preferente en cualquier procedimiento. Además, esta norma impone a las Comunidades Autónomas la obligación de asumir la tutela de las personas menores no acompañadas que se encuentren en su territorio, garantizando su alojamiento, asistencia sanitaria, acceso educativo y acompañamiento psicosocial²¹.

En el plano migratorio, la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, contempla un estatuto específico para las personas menores extranjeras no acompañadas (art. 35), imponiendo su documentación, regularización y atención inmediata²². Este marco se desarrolla en su reglamento aprobado por Real Decreto 557/2011, modificado por el Real Decreto 903/2021, el Real Decreto 629/2022, y recientemente derogado, por el Real Decreto 1155/2024²³, que contiene una reforma integral del Reglamento de Extranjería,

²⁰ Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

²¹ Véanse los arts. 14, 18 y 19 de la LOPJM. A ello se suman normas relevantes como la Ley Orgánica 8/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, y la Ley Orgánica 8/2021, de protección integral frente a la violencia contra la infancia, cuyo enfoque integral refuerza el deber de acogida digna y segura para toda persona menor de edad.

²² Como se verá, en el caso de la infancia migrante no acompañada, debe tenerse en cuenta especialmente lo dispuesto en la Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados.

²³ Recientemente se ha adoptado el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE núm. 280, de 20 de noviembre de 2024). En lo que respecta a la infancia migrante, en su exposición de motivos se especifica que: “El título IX, sobre menores extranjeros, regula la residencia de hijos o tutelados, el desplazamiento temporal de menores y los menores extranjeros no acompañados. Los principales cambios incorporados en la reforma tienen por objetivo mejorar el procedimiento y vigencia de la autorización concedida a los hijos o tutelados de personas extranjeras con residencia legal en España. También se mejora y se

introduciendo importantes novedades sobre las condiciones de arraigo y la documentación de la juventud extutelada, entre otras cuestiones.

Con respecto a la infancia solicitante de protección internacional, la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, establece un sistema específico de acogida²⁴. Este sistema garantiza alojamiento, manutención, escolarización y asistencia jurídica y psicosocial durante el procedimiento de asilo. Este sistema, desarrollado en parte por el Real Decreto 220/2022, garantiza alojamiento, manutención, escolarización, atención jurídica y psicosocial durante el procedimiento de asilo²⁵. También resultan aplicables el Real Decreto 1325/2003, sobre protección temporal en casos de afluencia masiva²⁶, y el Real Decreto 865/2001, que regula el estatuto de apátrida²⁷. No obstante, informes recientes han evidenciado que muchas personas menores de edad, especialmente cuando viajan acompañadas por personas adultas en situación irregular o se encuentran en tránsito, no acceden efectivamente al sistema, quedando excluidas de una acogida adecuada²⁸.

clarifica los procedimientos para permitir el desplazamiento de menores en el marco de un programa humanitario. En cuanto al capítulo referente a menores no acompañados no ha habido cambios”.

²⁴ Capítulo III (arts. 30 a 33) de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (BOE núm. 263 de 31 de octubre de 2009), (en adelante LAPS).

Debe tenerse en cuenta que, no existe ningún desarrollo de la LAPS por lo que resulta de aplicación el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (BOE núm. 52, de 02 de marzo de 1995). El Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, fue aprobado en desarrollo de la derogada Ley 5/1984, reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado. Aunque no ha sido formalmente derogado, su aplicación actual es muy limitada, dado que gran parte de su contenido resulta incompatible con la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. En consecuencia, solo puede considerarse vigente en la medida en que no contradiga dicha ley ni el resto del ordenamiento jurídico.

²⁵ Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional (BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2022. En adelante Reglamento de acogida de protección internacional).

²⁶ Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas (BOE núm. 256, de 25 de octubre de 2003).

²⁷ Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida (BOE núm. 174, de 21 de julio de 2001).

²⁸ Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España, solos o acompañados*, op.cit., pág.117.

Las situaciones de niños y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual o laboral se rigen por el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata²⁹, complementado por el Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos, actualmente en tramitación. Estos instrumentos establecen mecanismos de detección, derivación y acogida especializada, aunque su aplicación práctica sigue siendo limitada por la falta de recursos específicos y formación técnica de los/as profesionales intervinientes.

La igualdad de trato y la no discriminación se refuerza mediante la Ley 15/2022, que obliga a garantizar la igualdad en el acceso a servicios públicos, incluidos los recursos de acogida, sin que la situación migratoria pueda justificar trato desigual³⁰, y mediante el Real Decreto 1192/2012, que regula la condición de asegurado para la asistencia sanitaria pública³¹.

En respuesta a situaciones excepcionales, el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, ha introducido un mecanismo extraordinario de redistribución obligatoria y coordinada de personas menores extranjeras no acompañadas entre Comunidades Autónomas, a fin de garantizar su adecuada atención en contextos de contingencia migratoria, respetando el principio del interés superior del menor³².

²⁹ El Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos fue adoptado mediante acuerdo de 28 de octubre de 2011 por los Ministerios de Justicia, del Interior, de Empleo y Seguridad Social y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado y el Consejo del Poder Judicial. Este Protocolo señala las distintas fases por las que atraviesa una posible víctima de trata desde su detección, indica las actuaciones a llevar a cabo en cada fase e identifica a las administraciones públicas implicadas, estableciendo los mecanismos de coordinación entre ellas y su relación con otras organizaciones con experiencia acreditada en la asistencia a víctimas. Se encuentra disponible para su consulta en el siguiente enlace: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/protocoloTrata.pdf>

³⁰ Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (BOE núm. 167, de 13 de julio de 2022).

³¹ Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud (BOE núm. 186, de 04 de agosto de 2012).

³² Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2025).

A nivel autonómico³³, la normativa andaluza de aplicación regula expresamente la atención a la infancia y adolescente migrante³⁴. La Ley 4/2021 adopta una perspectiva de protección universal y no discriminatoria, reconociendo explícitamente la especificidad y vulnerabilidad de la infancia migrante, aunque deja en manos de la normativa estatal y de la acción administrativa concreta muchos aspectos operativos de la tutela, documentación o acogida. Recientemente, se ha adoptado el Real Decreto 743/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueba la capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas en cada comunidad y ciudad autónoma³⁵. Esta norma, dictada en desarrollo del Real

³³ Véanse, entre otras, las siguientes leyes autonómicas de protección a la infancia y adolescencia: Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia de la Generalitat de Cataluña (BOE núm. 134, de 4 de junio de 2010); Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León (BOCYL núm. 145, de 29 de julio de 2002); Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia de la Región de Murcia (BORM núm. 73, de 30 de marzo de 1995); Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón (BOA núm. 80, de 9 de julio de 2001); Ley 7/2023, de 10 de marzo, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia de Castilla-La Mancha (DOCM núm. 51, de 14 de marzo de 2023); Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de garantía de derechos y atención a la infancia y la adolescencia de Cantabria (BOC núm. 251, de 29 de diciembre de 2010); Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores de Canarias (BOC núm. 24, de 20 de febrero de 1997); Ley 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor del Principado de Asturias (BOPA núm. 31, de 7 de febrero de 1995); Ley Foral 12/2022, de 11 de mayo, de atención y protección a niños, niñas y adolescentes y de promoción de sus familias, derecho e igualdad, de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 90, de 12 de mayo de 2022); Ley 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención a menores de Extremadura (DOE núm. 134, de 17 de noviembre de 1994); Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia (DOG núm. 130, de 11 de julio de 2011); Ley 9/2019, de 19 de febrero, de la atención y los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears (BOIB núm. 26, de 27 de febrero de 2019); Ley 1/2006, de 28 de febrero, de protección de menores de La Rioja (BOR núm. 30, de 9 de marzo de 2006); Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia del País Vasco (BOPV núm. 37, de 22 de febrero de 2024); Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 8458, de 28 de diciembre de 2018); Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía (BOJA núm. 145, de 30 de julio de 2021); y Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 74, de 30 de marzo de 2023)

³⁴ La principal normativa autonómica relacionada con la infancia migrante es: Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor (BOJA núm. 53 de 12 de mayo de 1998); Decreto 42/2002, de 12 de febrero, del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa (BOJA núm. 235 de 4 de diciembre de 2002); Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, de Acogimiento Familiar y Adopción (BOJA núm. 34 de 16 de febrero 2002); Decreto 355/2003, de 16 de diciembre, del Acogimiento Residencial de Menores (COJA núm. 245 de 22 de diciembre de 2003)

³⁵ Real Decreto 743/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueba la capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas de las comunidades y ciudades autónomas (BOE núm. 206, de 27 de agosto de 2025). Este Real Decreto da cumplimiento a la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica 4/2000, modificada por el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, que introdujo mecanismo legal para distribuir menores

Decreto-ley 2/2025, constituye la base jurídica para activar el reparto solidario y obligatorio en situaciones de contingencia migratoria extraordinaria, reforzando así el marco legal destinado a garantizar el interés superior de la infancia y a corregir las desigualdades territoriales en la acogida.

Asimismo, destaca el Protocolo para la identificación y el acompañamiento de niños, niñas y adolescentes en necesidad de protección internacional en Andalucía³⁶, resultado del trabajo conjunto del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en España (ACNUR) y la Junta de Andalucía, destinado a guiar a los/as profesionales de los servicios de protección de menores y centros de menores en Andalucía en la provisión de información sobre el derecho al asilo, la identificación de la infancia no acompañada en necesidad de protección internacional, la derivación al procedimiento de asilo, el seguimiento del expediente y la atención integral a sus necesidades específicas a lo largo de todo el procedimiento.

Pese a estos avances, los datos recabados por organizaciones como Huelva Acoge revelan numerosas disfunciones en la aplicación práctica del marco normativo: determinaciones de edad poco fiables, uso estructural de medidas de emergencia como la ayuda humanitaria, escasez de recursos estables de acogida, falta de coordinación interadministrativa y fragmentación en el acceso a derechos básicos como la escolarización, la documentación o la vivienda. Todo ello plantea la necesidad urgente de construir un sistema de acogida de la infancia migrante que sea coherente, sostenible y plenamente garantista.

no acompañados mediante criterios objetivos en situaciones excepcionales (BOE núm. 67 de 19 de marzo de 2025).

³⁶ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en España (ACNUR); Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía, *Protocolo para la identificación y el acompañamiento de niños, niñas y adolescentes en necesidad de protección internacional en Andalucía*, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en España (ACNUR), 2024, disponible en: https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=8745

4. LAS CONDICIONES MATERIALES DE ACOGIDA

Este apartado examina las condiciones materiales de acogida de la infancia migrante en el Estado español, con especial atención a dos grupos particularmente vulnerables dentro del conjunto heterogéneo de niños, niñas y adolescentes en movilidad: por un lado, las personas menores de edad no acompañadas acogidas en el sistema de protección de menores; y por otro, los niños y las niñas solicitantes de protección internacional, integrados en el sistema estatal de acogida. Se ha optado por centrar el análisis en estos dos colectivos exclusivamente por ser aquellos que carecen de referentes familiares en el territorio o cuya situación administrativa implica una mayor exposición a la desprotección, tanto jurídica como material.

Quedan, por tanto, fuera del alcance de este estudio otras situaciones también relevantes, como la de la infancia migrante acompañada, cuya acogida se desarrolla generalmente junto a sus progenitores o familiares en el marco de recursos familiares ordinarios, dispositivos estatales de acogida humanitaria o servicios sociales comunitarios. Si bien estas personas menores de edad pueden enfrentar retos significativos vinculados a la pobreza, la precariedad habitacional o la descoordinación institucional, su situación difiere sustancialmente de la de las personas menores no acompañadas o separadas. Tampoco se abordan en este apartado las condiciones de acogida de colectivos infantiles con perfiles de vulnerabilidad específica, como las víctimas de trata, las personas menores con discapacidad, los niños y niñas migrantes LGTBI+ o aquellos/as privados/as de libertad, por entender que su análisis excede el objeto del presente informe y requiere un enfoque monográfico especializado.

Desde este marco, se estudiarán las condiciones materiales de acogida previstas tanto en el sistema de protección de menores como en el sistema estatal de acogida para solicitantes de asilo, identificando sus principales déficits estructurales y buenas prácticas, así como los estándares normativos e interpretativos aplicables desde una perspectiva de derechos de la infancia.

4.1. INFANCIA NO ACOMPAÑADA: ACOGIDA EN EL SISTEMA DE PROTECCION DE MENORES

La infancia migrante no acompañada constituye una de las categorías más visibles y vulnerables dentro de la infancia migrante. Se trata de niños, niñas y adolescentes que llegan al territorio nacional sin la compañía de una persona adulta que ejerza legalmente la patria potestad o tutela, y que no están bajo el cuidado efectivo de ninguna persona adulta responsable. En el ordenamiento jurídico español, su situación activa de forma automática la aplicación del sistema de protección de menores, cuya competencia recae en las Comunidades Autónomas, de conformidad con la LOPJM³⁷.

Desde el punto de vista jurídico, la protección de estas personas menores de edad se articula mediante la declaración de desamparo por parte de la entidad pública competente, que conlleva la asunción automática de la tutela *ex lege*³⁸. La guarda de estas personas menores de edad se desarrolla, principalmente, a través del acogimiento residencial, conforme a lo previsto en los artículos 172 y siguientes del Código Civil³⁹. No obstante, también existen otras formas de acogimiento como el familiar, en cualquiera de sus modalidades, que en la práctica resultan escasamente aplicadas a este colectivo, a pesar de estar previstas en la legislación vigente y de alinearse mejor con el interés superior de la infancia⁴⁰.

³⁷ Artículo 14 de la LOPJM en relación con el artículo 35.4 de la LOEx.

³⁸ La declaración de desamparo constituye el acto administrativo mediante el cual la entidad pública de protección de menores de la Comunidad Autónoma correspondiente asume la tutela legal de una persona menor de edad no acompañada, al constatarse su situación de desprotección grave por la ausencia de personas adultas legalmente responsables de su cuidado. Conforme al artículo 172 del Código Civil, se considera en situación de desamparo todo menor respecto del cual se aprecie el incumplimiento, imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección, o bien la inexistencia de dichas figuras parentales o tutelares. En el caso de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, esta situación se presume *ex lege*, activando de forma automática la competencia de la Administración autonómica para su tutela, sin necesidad de intervención judicial. Esta tutela se materializa a través de una resolución formal de desamparo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 de la LOPJM, y ha sido reiteradamente reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, STS 453/2020, de 17 de febrero). La declaración conlleva la obligación de adoptar medidas inmediatas de protección, que incluyen la acogida residencial en condiciones adecuadas, la asignación de una persona tutora o representante legal y la tramitación de la documentación o regularización administrativa necesaria.

³⁹ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (Gaceta de Madrid, núm. 206, de 25 de julio 1889).

⁴⁰ Véanse los artículos 172.1 ter y 173 y 173 bis del Código Civil.

La acogida de estas personas menores de edad se realiza inicialmente en centros de primera acogida donde se llevan a cabo actuaciones de urgencia como la determinación de la edad, la evaluación de su estado de salud y el inicio de los trámites de documentación y tutela. Posteriormente, deben ser derivadas a recursos residenciales de media y larga estancia donde deben garantizarse condiciones de alojamiento dignas, adaptadas a su edad y a sus necesidades específicas, incluyendo el acceso a la educación obligatoria, la atención sanitaria, el apoyo psicosocial y el acompañamiento jurídico⁴¹.

Sin embargo, la realidad práctica dista con frecuencia de estos estándares normativos. Tal como señalan diversos informes de diagnóstico, la saturación de los centros, especialmente en los puntos de entrada o en territorios como Andalucía, Canarias o Ceuta, genera situaciones de hacinamiento, transitoriedad e inestabilidad que impacta negativamente en el bienestar de las personas menores de edad⁴². En muchos casos, los recursos disponibles no cuentan con el personal suficiente ni adecuadamente formado, y las condiciones materiales no cumplen con los estándares establecidos en los instrumentos internacionales de derechos de la infancia.

Así, por ejemplo, en los territorios de entrada, donde se concentra el grueso de llegadas por vía marítima, como ocurre en las Islas Canarias, la falta de presencia inmediata de personal especializado de los servicios de protección de menores dificulta gravemente la activación efectiva y urgente del sistema de protección. Esta carencia estructural impide el cumplimiento del deber de intervención inmediata que exige el ordenamiento jurídico español ante situaciones de desprotección. A fin de garantizar una atención adecuada desde el momento mismo de la llegada, resulta imprescindible establecer protocolos de coordinación estables entre la Administración General del Estado y las entidades

⁴¹ La Spina, Encarnación, “El sistema de acogida en el español: una compleja entelequia multinivel”, Milios, Georgios; Caicedo Camacho, Natalia, *El sistema de asilo y su regulación multinivel*, Editorial Comares, Granada, 2023, pp. 177-202, p.183.

⁴² Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), *Informe 2023. Las personas refugiadas en España y Europa*, CEAR, Madrid, 2023, pp. 219–225.

autonómicas competentes en protección de menores de edad, adaptados a las particularidades y capacidades operativas de cada territorio receptor.

No obstante, la atención inmediata no puede reducirse exclusivamente a la provisión de una asistencia básica inicial. La experiencia acumulada en contextos de elevada presión migratoria, como en el archipiélago canario, revela graves deficiencias en la trazabilidad y continuidad de la atención sanitaria y social a la infancia no acompañada. En particular, se ha detectado la inexistencia de un sistema unificado de identificación que garantice el seguimiento efectivo de cada niño o niña desde el primer momento de contacto con el sistema de acogida. Esta situación se traduce en duplicidades, errores de registro y lagunas informativas en el recorrido asistencial de las personas menores de edad, debido a la falta de asignación de un número de identificación de extranjero (NIE) en el momento de su llegada, lo que dificulta el acceso a derechos básicos como la atención sanitaria o la escolarización y entorpece la coordinación entre los distintos dispositivos implicados: desde los muelles de llegada y los Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATE), pasando por los Centros de Acogida Humanitaria de Emergencia y Derivación (CAED), hasta los centros del sistema de protección de menores⁴³.

Desde la experiencia directa de Huelva Acoge, uno de los principales problemas detectados en la acogida de la infancia migrante no acompañada continúa siendo la identificación temprana y adecuada de cada persona y de sus necesidades específicas. Las entidades señalan que, en la práctica, el proceso de identificación se reduce con frecuencia a la mera constatación de la edad o de la documentación, sin que se evalúe de forma integral la posible existencia de indicios de necesidad de protección internacional, de trata o de otras situaciones de vulnerabilidad. Esta carencia provoca que muchos niños, niñas y adolescentes con perfiles claramente protegibles —por ejemplo, quienes huyen de contextos de violencia o persecución— no sean derivados al procedimiento de asilo ni informados de su derecho a solicitarlo. La falta de personal especializado, la

⁴³ Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España, solos o acompañados*, op.cit., pág.96.

ausencia de intérpretes y la insuficiente coordinación entre los servicios de protección y los dispositivos de asilo agravan este déficit de detección temprana, con el consiguiente riesgo de que se vulneren las obligaciones estatales de identificar y proteger a las personas menores de edad en necesidad de protección internacional desde su llegada al territorio.

La ausencia de un sistema de gestión de información interoperable entre los distintos niveles administrativos y recursos operativos del Estado constituye, por tanto, un obstáculo estructural para garantizar una respuesta rápida, coordinada y centrada en el interés superior de la infancia no acompañada. La implementación de protocolos de actuación interinstitucionales, junto con la creación de mecanismos de identificación únicos y seguros desde el primer contacto, son elementos esenciales para una acogida respetuosa con los estándares internacionales de protección de la infancia.

Otras de las principales brechas del sistema es la persistencia de procedimientos de determinación de la edad con métodos poco fiables, como las pruebas óseas, que se utilizan incluso cuando existen documentos de identidad válidos. Esta práctica ha sido objeto de crítica reiterada por parte del Comité de los Derechos del Niño, por su impacto en la correcta identificación y protección de las personas menores de edad⁴⁴. La incorrecta evaluación de la edad puede dar lugar a una denegación del acceso al sistema de protección, lo que supone una forma grave de desprotección institucional.

La Fiscalía General del Estado ha considerado que la única solución a los problemas que se plantean en torno a esta cuestión es el desarrollo de una ley

⁴⁴ La determinación de la edad es clave para garantizar el acceso al sistema de protección de la infancia migrante no acompañada, pero en España el procedimiento sigue siendo fragmentario y problemático. Aunque rige la presunción de minoría de edad, persisten prácticas contrarias al interés superior del menor, como el uso sistemático de pruebas médicas invasivas y la desconfianza hacia documentos oficiales. El Comité de los Derechos del Niño ha emitido múltiples decisiones contra España desde 2019, instando a adoptar procedimientos seguros, multidisciplinarios y respetuosos con la dignidad, garantizando asistencia jurídica, intérprete y recursos efectivos. En línea con ello, el Reglamento (UE) 2024/1348 incorpora por primera vez estándares mínimos en materia de determinación de edad, si bien mantiene un margen amplio para los Estados, lo que puede perpetuar prácticas dispares e incompatibles con los derechos de la infancia.

específica reguladora de la determinación de la edad que diseñe un procedimiento judicial, en el ámbito de la jurisdicción civil, con todas las garantías de audiencia y debida asistencia a la posible persona menor de edad⁴⁵. A tal respecto, El 29 de noviembre de 2024, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de Ley para la modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, con el objeto de establecer un procedimiento específico para la determinación de la edad. Esta reforma, largamente esperada, pretende colmar el vacío legal existente y garantizar mayores garantías jurídicas y procesales en la evaluación de la edad de las personas extranjeras no acompañadas.

En tanto dicha norma no entre en vigor, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido criterios claros al respecto, considerando que la presentación de documentación oficial no impugnada como pasaportes o actas de nacimiento debe ser suficiente para acreditar la edad, impidiendo que se considere a la persona como indocumentada a efectos del artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000. Sin embargo, esta doctrina no se aplica de forma homogénea en todo el territorio nacional⁴⁶. El Defensor del Pueblo ha denunciado la persistencia de prácticas sistemáticas que ignoran estos pronunciamientos, especialmente en provincias donde se inician procedimientos de determinación de la edad de forma automática respecto de todas las personas que llegan sin documentación española, incluso cuando no existen indicios razonables de mayoría de edad o cuando las personas interesadas presentan documentos válidos expedidos por su país de origen⁴⁷.

⁴⁵ Defensor del Pueblo, *Informe anual 2023*, Madrid, 2023, pp. 76 y ss. Las publicaciones que recogen monográficamente cada año los contenidos sobre menores y adolescentes incluidos en los informes anuales se pueden consultar en el siguiente enlace: <https://www.defensordelpueblo.es/grupo-social/menores/>

⁴⁶ Véase STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, núm. 453/2014, de 31 de marzo (rec. 3887/2019), en la que el Tribunal Supremo afirma que “no resulta razonable considerar como indocumentado a quien aporta un pasaporte o documento oficial válido y no impugnado”, y que en tales casos “no debe instarse la práctica de pruebas médicas para determinar la edad”. Esta doctrina ha sido reiterada, entre otras, en la STS 798/2021, de 8 de junio (rec. 3439/2020). En ambas resoluciones se subraya que la valoración de la edad debe partir de la presunción de validez de los documentos oficiales presentados por la persona interesada, conforme al principio de buena fe y a las obligaciones internacionales en materia de protección de la infancia.

⁴⁷ Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España, solos o acompañados*, *op.cit.*, pág.96.

Esta inercia administrativa de desconfianza hacia la documentación extranjera, acompañada de la utilización sistemática de pruebas médicas invasivas y con un amplio margen de error, como las pruebas óseas, vulnera no solo el principio del interés superior del/la menor, sino también su derecho a la presunción de minoría de edad y a ser tratado como tal mientras no se demuestre lo contrario. A ello se suma la falta de uniformidad en la colaboración de los servicios sanitarios con las fiscalías provinciales, lo que genera disparidades territoriales importantes. En contextos como el del archipiélago canario, esta coordinación adquiere especial relevancia, particularmente en las islas menores, donde los medios materiales y humanos disponibles en los centros hospitalarios son muy limitados. Esta desigualdad territorial en la implementación de las garantías básicas en el procedimiento de determinación de la edad constituye un grave déficit de protección, que exige una respuesta urgente y estructural por parte de las autoridades competentes⁴⁸.

Tal y como mencionábamos anteriormente, uno de los principales retos estructurales del sistema de protección de menores en España, particularmente evidenciado en territorios como Canarias, es la insuficiencia de soluciones duraderas para la acogida de niños y niñas migrantes no acompañados/as. El Defensor del Pueblo ha insistido reiteradamente en la necesidad de ampliar las alternativas a la institucionalización, promoviendo fórmulas más sostenibles y adaptadas a las necesidades individuales de los menores. En este sentido, resulta especialmente relevante la posibilidad prevista en el artículo 35.11 de la LOEx, que contempla la atribución de la tutela ordinaria de las personas menores de edad a organizaciones no gubernamentales, fundaciones o entidades dedicadas a la protección de menores, a través de convenios formalizados con las administraciones públicas. Sin embargo, esta previsión legal permanece ampliamente infrutilizada.

La experiencia acumulada desde la denominada “crisis de los cayucos” en 2006 hasta la actualidad demuestra que la entidad de protección de menores de

⁴⁸ *Ibidem*.

edad de Canarias no puede asumir en solitario la acogida inmediata y la posterior integración de todos los menores que arriban por vía marítima. Por ello, se han articulado mecanismos de derivación a otras Comunidades Autónomas, con base en el artículo 35.12 LOEx, que permite llegar a acuerdos interterritoriales para la asunción de la tutela por parte de otras entidades autonómicas, con el fin de garantizar unas mejores condiciones de integración. Si bien estos traslados facilitaron en su momento la descongestión del sistema canario, se constataron importantes deficiencias en su ejecución, como la falta de documentación de residencia para las personas menores de edad trasladadas, problemas de financiación de las plazas de acogida, y una insuficiente supervisión del seguimiento y la integración efectiva de estas personas menores de edad en sus nuevos destinos⁴⁹.

Los datos disponibles confirman la existencia de desigualdades territoriales y de una aplicación irregular de las normas. Algunas Comunidades Autónomas han desarrollado protocolos específicos para la atención a la infancia migrante no acompañada, como ocurre en Andalucía con su Protocolo de actuación para la identificación y atención a menores extranjeros no acompañados⁵⁰. No obstante, su implementación resulta desigual y no siempre garantiza una atención integral.

Estas carencias evidencian la necesidad de una planificación más estratégica y coordinada. En esta línea, la reforma operada por la Ley Orgánica 2/2009 introdujo, obligación de elaborar un plan estratégico plurianual para la integración de la infancia no acompañada (artículo 2 ter.3). Este instrumento, cuya puesta en marcha sigue pendiente, permitiría establecer planes de contingencia ante picos de llegadas, así como organizar derivaciones conforme a criterios técnicos, atendiendo a la edad, perfil de vulnerabilidad y necesidades de protección internacional de cada persona menor de edad. Su desarrollo efectivo

⁴⁹ Barrio Lema, Clara Isabel; Castaño Reyero, María José; Díez Velasco, Isabel, *Colectivos vulnerables en el sistema de asilo. Una aproximación a las necesidades de la infancia, personas LGTBI+ y víctimas de trata*, Fundación La Merced Migraciones; Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2019, pág.45.

⁵⁰ Junta de Andalucía y ACNUR, *Protocolo para la identificación y el acompañamiento de niños, niñas y adolescentes en necesidad de protección internacional en Andalucía*, op.cit., pp. 8 y ss.

supondría un avance significativo en la capacidad de respuesta del Estado ante situaciones de presión migratoria sostenida.

Por otro lado, se constata la falta de mecanismos eficaces de representación y escucha de las opiniones de los niños, niñas y adolescentes migrantes, a pesar de que el derecho a ser oído constituye una garantía básica reconocida en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁵¹. Las prácticas institucionales no siempre garantizan espacios adecuados para que estas personas menores de edad puedan expresar sus necesidades y expectativas, lo que limita la posibilidad de construir procesos participativos y respetuosos con su autonomía progresiva.

Tampoco se han desarrollado suficientemente recursos especializados para atender las necesidades específicas de determinados perfiles, como las niñas migrantes no acompañadas, los y las menores LGBTQIA+ o quienes han sufrido violencia durante el trayecto migratorio. Esta invisibilidad de los factores interseccionales produce respuestas homogéneas e inadecuadas ante situaciones de especial vulnerabilidad, afectando de forma desproporcionada a determinados colectivos.

Otra dimensión crítica del sistema es la falta de agilidad en los procesos de identificación y documentación. La carencia de un protocolo homogéneo y adaptado a situaciones de emergencia, como las registradas en las islas menores del archipiélago canario, ha dado lugar a duplicidades y errores de registro, así como a prácticas excesivamente formalistas para la expedición de cédulas de

⁵¹ El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de todo niño y niña "que esté en condiciones de formarse un juicio propio" a expresar libremente su opinión en todos los asuntos que les afecten, y a que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta en función de su edad y madurez. El apartado segundo establece que se dará al niño o niña la oportunidad de ser escuchado, ya sea directamente o por medio de un representante, en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte. El Comité de los Derechos del Niño ha subrayado que este artículo consagra "uno de los pilares fundamentales de la Convención" y ha precisado que el derecho a ser escuchado no es una formalidad, sino un componente esencial del interés superior del menor, que exige procedimientos adecuados, adaptados y eficaces para garantizar la participación efectiva de los niños y niñas. Véase Comité de los Derechos del Niño, Observación general núm. 12 (2009), *El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, párrs. 2 y 4.

inscripción en casos de menores indocumentados/as. El Defensor del Pueblo ha instado a que se adopten medidas urgentes para racionalizar estos procesos, particularmente en relación con aquellos menores próximos a alcanzar la mayoría de edad, promoviendo una estrecha colaboración entre los servicios autonómicos de protección, las oficinas de extranjería y las unidades de documentación de la Policía Nacional.

El cumplimiento del mandato legal de documentar a estos niños y niñas con una autorización de residencia no puede supeditarse a la eventualidad del traslado a otra Comunidad, sino que debe constituir una prioridad inmediata en el marco de una atención integral centrada en el interés superior del menor. Esta obligación ha sido recientemente reforzada por el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, que aprueba medidas urgentes para garantizar el interés superior de la infancia y la adolescencia en situaciones de contingencias migratorias extraordinarias, y por la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que en su auto de 25 de marzo de 2025 ordenó a la Administración del Estado garantizar la permanencia en el sistema nacional de acogida de aquellos/as menores de edad bajo tutela de Canarias que hayan solicitado o manifestado su intención de solicitar protección internacional⁵². En esta misma línea, debe destacarse la aprobación del Real Decreto 743/2025, de 26 de agosto, que fija la capacidad ordinaria del sistema de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas en cada Comunidad y Ciudad Autónoma, con una ratio de 32,6 plazas por cada 100. 000 habitantes y una capacidad total de 16.016 plazas distribuidas territorialmente.

Este cálculo permite objetivar la solidaridad interterritorial y constituye la base sobre la que deben organizarse los traslados de personas menores de edad en contextos de contingencia migratoria extraordinaria, cuando la presión de llegadas triplica la capacidad ordinaria de un territorio. La fijación de esta capacidad numérica representa un avance en términos de planificación, al ofrecer

⁵² Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Quinta) de 25 de marzo de 2025, en el recurso n.º 22/2025.

un marco común que delimita el esfuerzo exigible a cada Comunidad Autónoma. Sin embargo, el desarrollo reglamentario no resuelve por sí mismo las dificultades prácticas ya constatadas en los traslados interterritoriales como la falta de documentación inmediata de las personas menores de edad trasladadas, la escasa previsión financiera para garantizar plazas suficientes en los territorios de destino o la ausencia de protocolos homogéneos de seguimiento e integración.

En la práctica reciente, Huelva Acoge ha constatado que muchos de los/as jóvenes derivados desde Canarias llegan actualmente con los trámites de la documentación e incluso con autorización de residencia y trabajo en vigor, fruto de las mejoras introducidas en la gestión administrativa y del esfuerzo realizado por los servicios autonómicos de protección. No obstante, estas derivaciones se producen en un contexto de saturación de los recursos disponibles, lo que impide en numerosos casos ofrecer una atención adecuada y adaptada a las necesidades individuales de los/as jóvenes. La falta de plazas estables, la alta rotación entre centros y la carencia de equipos multidisciplinares con formación específica dificultan la intervención integral y sostenida que estas personas requieren. Además, se observa la persistente invisibilización de determinados perfiles dentro del sistema de acogida, especialmente de las niñas migrantes, de las personas jóvenes LGTBI+ y de quienes presentan problemas de salud mental o de adicciones, cuya atención exige recursos especializados y enfoques interseccionales que aún no están suficientemente desarrollados en la práctica.

En definitiva, el modelo de acogida de menores no acompañados/as en España requiere un replanteamiento que pase de la lógica de la urgencia y la descongestión a una planificación estructural y garantista. Esto implica, entre otros aspectos, activar plenamente las herramientas normativas disponibles, asegurar una distribución solidaria de responsabilidades entre Comunidades Autónomas, fortalecer los mecanismos de documentación y, sobre todo, adoptar un enfoque de infancia y de derechos que garantice que las derivaciones no se limiten a un mero traslado geográfico, sino que aseguren una atención integral y respetuosa con el interés superior de cada niño y niña.

4.2. INFANCIA MIGRANTE SOLICITANTE DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL: EL SISTEMA DE ACOGIDA ESTATAL

Los niños, niñas y adolescentes migrantes que solicitan protección internacional en España acceden a un sistema específico de acogida que se diferencia del previsto para la infancia en el marco del sistema de protección general. Este sistema, articulado en torno a la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, se organiza a través de programas ejecutados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en colaboración con entidades sociales especializadas⁵³.

Durante el procedimiento de solicitud, la normativa vigente establece que las personas menores de edad deben ser acogidas en condiciones que garanticen un nivel de vida adecuado, la protección de su salud física y mental, su desarrollo integral y su seguridad, de conformidad con la Directiva 2013/33⁵⁴. Estas garantías han sido recientemente reforzadas por la Directiva 2024/1346, en el marco del Nuevo Pacto de Migración y Asilo, que establece nuevas obligaciones en materia de identificación temprana de personas menores con necesidades específicas y de respuesta adaptada a su situación⁵⁵.

⁵³La Ley 12/2009 regula las condiciones de acogida de solicitantes de protección internacional, pero remite aspectos esenciales a un reglamento aún no desarrollado, lo que genera vacíos de supervisión y control. Conforme a la Directiva 2013/33, las condiciones materiales de acogida solo se aplican a quienes tengan formalmente la condición de solicitantes, adquirida desde el momento en que expresan su voluntad de pedir protección ante las autoridades.

⁵⁴ La Directiva 2013/33 distingue entre “condiciones de acogida” y “condiciones materiales de acogida”, estas últimas referidas a alojamiento, alimentación, vestido y gastos básicos, en especie o mediante ayudas económicas. Según su artículo 17, los Estados deben garantizar estas condiciones a quienes carezcan de medios suficientes, pudiendo exigir contribuciones a quienes dispongan de recursos. Las prestaciones financieras deben asegurar un nivel de vida adecuado, aunque pueden ser menos favorables que las de los nacionales. Asimismo, las condiciones pueden reducirse o retirarse de forma proporcionada en supuestos de incumplimiento de las obligaciones del solicitante durante el procedimiento de asilo.

⁵⁵ La nueva Directiva de acogida refuerza los estándares mínimos respecto a la de 2013, al precisar la categoría de personas con necesidades especiales, reconocer a los menores LGTBIQ+ como grupo vulnerable, exigir la designación inmediata de un representante para menores no acompañados, reducir a dos meses el plazo para acceder a la educación y limitar estrictamente el internamiento, prohibido en el caso de menores salvo como última medida. Con ello se busca corregir déficits de la Directiva anterior y garantizar mayor protección a los colectivos más vulnerables, en particular la infancia migrante.

Entre las condiciones materiales de acogida se incluyen el alojamiento, la manutención, el acceso a atención sanitaria, la escolarización, la asistencia jurídica gratuita y el acompañamiento psicológico y social. El alojamiento puede prestarse en centros colectivos, viviendas individuales o estructuras gestionadas por entidades sociales. En cualquier caso, debe garantizarse la unidad familiar cuando esta exista en el territorio, conforme al artículo 12 de la Directiva 2013/33/UE, así como el principio del interés superior del menor como criterio rector de todas las decisiones relativas a su acogida.

Las personas menores de edad deben estar alojadas junto a sus progenitores, hermanos/as u otras personas adultas responsables cuando ello resulte adecuado para su bienestar, y acceder a espacios de juego, actividades recreativas propias de su edad y actividades al aire libre⁵⁶.

Los/las menores no acompañados/as, una vez presentada la solicitud de protección internacional, se alojarán con parientes adultos/as, con una familia de acogida, en centros de acogida con instalaciones especiales para menores de edad, o en otros centros adecuados para menores de edad. Si tienen más de 16 años, se podrán alojar en centro de acogida para solicitantes adultos/as, siempre que sea en su interés superior⁵⁷. Además, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 12/2009, en estos casos se debe dar intervención a los servicios de protección de menores y al Ministerio Fiscal.

En el caso de las víctimas de trata con fines de explotación sexual o laboral, la acogida en recursos gestionados por entidades especializadas constituye la única vía que permite garantizar condiciones de seguridad adecuadas y una atención adaptada a su situación de especial vulnerabilidad. No obstante, el acceso efectivo a este tipo de recursos no está garantizado para todas las víctimas,

⁵⁶ La normativa europea y española reconoce la extensión de la protección internacional a determinados miembros de la unidad familiar. En España, los artículos 39 y 40 de la Ley 12/2009 permiten autorizar la residencia provisional de dichos familiares durante la tramitación de la solicitud, incluso si son de distinta nacionalidad, sin exigir los requisitos de la normativa general de extranjería, correspondiendo a la Oficina de Asilo y Refugio la tramitación de estas solicitudes.

⁵⁷ Art. 24.2 de la Directiva 2013/33, artículo 27.9 y 10 de la Directiva 2024/1346.

ya sea por la limitada disponibilidad de plazas en el sistema de acogida o por la reticencia de algunas personas a identificarse como tales o a integrarse en dispositivos especializados⁵⁸.

Asimismo, las personas solicitantes de protección internacional que pertenecen al colectivo LGBTQIA+ enfrentan riesgos específicos que requieren respuestas diferenciadas. En este sentido, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) ha subrayado la necesidad de implementar medidas que aseguren espacios de alojamiento seguros y respetuosos con la orientación sexual y/o la identidad de género de estas personas. Entre dichas medidas deben incluirse la posibilidad de disponer de habitación individual, el respeto a la identidad de género en el uso de baños y espacios comunes, mecanismos para la reubicación en caso de sufrir acoso o violencia, así como la adopción de protocolos eficaces para la prevención y detección de situaciones de LGTBIfobia⁵⁹.

En cuanto a la atención sanitaria que debe recibir la infancia durante la acogida, la Directiva 2013/33 obliga a proporcionar, como mínimo, cuidados de urgencia y tratamiento básico de enfermedades físicas o trastornos psíquicos graves⁶⁰. El ordenamiento español reconoce el derecho a la atención sanitaria, educativa y social cuando las personas solicitantes carezcan de recursos, si bien contempla la posibilidad de reembolso cuando se acrediten medios económicos suficientes⁶¹. A pesar de prever atención pediátrica, perinatal, psicológica y psiquiátrica para colectivos vulnerables, diversos estudios han advertido que los recursos existentes resultan insuficientes y que la atención psicológica

⁵⁸ Santos Olmeda, Begoña, “Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional”, *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019*, pp. 144 a 166.

⁵⁹ FRA, *Current migration situation in the EU: Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex asylum seekers*, 2017, pp. 11-12

⁶⁰ Arts. 17 y 19 de la Directiva 2013/33 y arts. 19 y 22 de la Directiva 2024/1346.

⁶¹ El artículo 47 de la Ley 12/2009 pone especial énfasis en la protección de niños y niñas víctimas de conflictos armados o abuso.

especializada para menores víctimas de violencia o trauma es particularmente deficitaria⁶².

En contextos de saturación del sistema de acogida, el TJUE ha reconocido que los Estados pueden optar por proporcionar asignaciones económicas en lugar de alojamiento en especie. Sin embargo, estas asignaciones deben respetar los estándares mínimos de la Directiva, garantizar un nivel de vida digno y permitir el acceso a vivienda en el mercado privado si fuera necesario⁶³.

Respecto a la educación, el sistema español garantiza el acceso de las personas menores de edad solicitantes de protección internacional a la enseñanza obligatoria en condiciones similares a las de las personas menores de edad nacionales. Esta escolarización no puede demorarse más de tres meses desde la presentación de la solicitud, aunque su efectividad práctica presenta disparidades entre Comunidades Autónomas. La falta de adaptación curricular y de continuidad educativa derivada de los cambios de centro dificulta la inclusión escolar de estos/a menores de edad, por lo que se reclama un sistema más flexible e inclusivo⁶⁴.

La gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional (SAPI)⁶⁵ está encomendada a la Dirección General de Atención Humanitaria y Sistema de

⁶² Véase, al respecto, PROVIVIENDA, *Una casa como refugio. Itinerarios residenciales de las personas solicitantes de protección internacional en Madrid y Vigo*, 2019, pp. 17-22. La Agencia de Asilo de la Unión Europea, (EUAA), antigua Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), ha subrayado la necesidad de garantizar la calidad de vida de los menores bajo tutela administrativa. EUAA, *Guidance on Reception Conditions for Unaccompanied Children: Operational Standards and Indicators*, 2018, pág. 6.

⁶³ El TJUE se pronunció sobre la interpretación de las condiciones materiales de acogida en la Sentencia de 27 de febrero de 2014, asunto C-79/13, *Saciri y otros*. En ella, estableció que, en caso de saturación de los centros de acogida, los Estados miembros pueden optar por ofrecer asignaciones financieras a través de sus sistemas de asistencia social, siempre que estas garanticen las normas mínimas establecidas en la Directiva 2003/9/CE. El TJUE subrayó que la saturación del sistema no exige a los Estados del cumplimiento de estas normas, y que las ayudas económicas deben ser suficientes para asegurar un nivel de vida digno, incluyendo, en su caso, el acceso a una vivienda en el mercado privado de alquiler (STJUE, asunto *Saciri* de 27 de febrero de 2014, C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103, párrs. 42, 48 y 50).

⁶⁴ Barrio Lema, Clara Isabel; Castaño Reyero, María José; Díez Velasco, Isabel, *Colectivos vulnerables en el sistema de asilo. Una aproximación a las necesidades de la infancia, personas LGTBI+ y víctimas de trata*, op.cit., pág.55-

⁶⁵ El Sistema de Acogida de Protección Internacional es el conjunto de recursos, actuaciones y servicios que se proporcionan a las personas destinatarias de este, de acuerdo con el RD 220/2022,

Acogida de Protección Internacional de la Secretaría de Estado de Migraciones. Además de esta red de acogida, la Dirección General gestiona también la red del Programa de Atención Humanitaria⁶⁶.

La intervención con las personas destinatarias se lleva a cabo a través de un itinerario de acogida que se desarrolla en tres fases: valoración inicial y derivación, acogida y autonomía⁶⁷. En la primera fase se cubren las necesidades básicas y urgentes de las personas recién incorporadas al sistema, se identifican posibles factores de vulnerabilidad y se orienta a los beneficiarios sobre el funcionamiento general del sistema. A partir de esta evaluación, se deriva a los/as solicitantes a los recursos más adecuados en función de su perfil y necesidades específicas. Durante la fase de acogida, las personas ingresan en los dispositivos, ya sean de gestión pública o de entidades concertadas, y se les proporciona atención integral a través de equipos multidisciplinares, que diseñan itinerarios individualizados orientados a la integración y la adquisición de autonomía. Finalmente, en la fase de autonomía, que se desarrolla fuera de los centros de acogida, se mantiene el acompañamiento para consolidar las habilidades adquiridas y facilitar una inclusión plena en la sociedad de acogida.

Este modelo de atención se presta a través de recursos públicos o gestionados por entidades autorizadas en régimen de acción concertada⁶⁸. Hasta junio de 2025, el sistema estatal ha experimentado una expansión significativa,

de 29 de marzo, con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad. Pueden acceder al sistema de acogida las personas beneficiarias y solicitantes de protección internacional, del estatuto de apátrida o de protección temporal, siempre que carezcan de recursos económicos suficientes. El Reglamento de acogida de protección internacional aborda algunas de las deficiencias detectadas, pero su impacto aún no se ha dejado sentir de manera suficiente.

⁶⁶ El Programa de Atención Humanitaria, cuenta con una red de recursos de acogida y servicios, destinados a atender a personas en situación de vulnerabilidad que llegan a territorio español a través de las costas o atravesando la frontera terrestre de Ceuta y Melilla. Este programa presta servicios y ayudas dirigidos a la atención sociosanitaria de urgencia, acogida de urgencia y suministro de material para cubrir necesidades básicas. Las personas que acceden a esta red de acogida pueden solicitar protección internacional durante su estancia en los recursos de la red, en este caso permanecen en el Programa de Atención Humanitaria hasta su derivación al SAPI. A 15 de junio de 2025 el 51% de las personas atendidas en el Programa de Atención Humanitaria son solicitantes de protección internacional.

⁶⁷ Título II del Reglamento de acogida de protección internacional.

⁶⁸ Conforme a lo previsto en la Orden ISM/680/2022, de 19 de julio, que regula la gestión del sistema de acogida mediante este modelo.

alcanzando más de 34.000 plazas, frente a las menos de 2.000 que existían en 2015⁶⁹. La ampliación de plazas dentro del sistema de acogida de protección internacional responde, entre otras cuestiones, al aumento del número de solicitudes de protección internacional⁷⁰. Actualmente, en el SAPI se atiende a casi 34.000 personas cada día, de las que aproximadamente 11.065 son menores de edad. No obstante, continúa habiendo una evidente descompensación territorial, especialmente entre Canarias y otras Comunidades Autónomas.

Las plazas de titularidad pública se agrupan en los denominados Centros de Acogida de Protección Internacional (CAPI), cuya gestión corresponde directamente al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Actualmente, existen cuatro centros de estas características: dos situados en la Comunidad de Madrid (en los distritos de Vallecas y Alcobendas), uno en la Comunidad Valenciana (Mislata) y otro en Andalucía (Sevilla). A estos se suman cuatro Centros de Recepción, Acogida y Derivación (CRAD), ubicados en Pozuelo de Alarcón (Madrid), Barcelona, Alicante y Málaga. En conjunto, la capacidad de acogida de estos centros públicos asciende a 989 plazas, destinadas a la acogida inicial y la posterior derivación de personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional hacia recursos más adecuados a su perfil y necesidades.

Junto a estos centros específicamente orientados al sistema de acogida de protección internacional, el Ministerio también dispone de una red de centros que,

⁶⁹ Datos disponible en el siguiente enlace: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2025/200625-Informe-Sistema-Proteccion-Internacional-Espanol-jun25.pdf>

El Sistema de Acogida de Protección Internacional ha experimentado un crecimiento progresivo desde 2015, adaptándose a las sucesivas crisis humanitarias (conflicto sirio, crisis afgana de 2021, guerra en Ucrania desde 2022 y aumento de llegadas a Canarias en 2023-2024). Pasó de gestionar 1.920 plazas en 2015 a más de 29.000 en 2022, atendiendo a más de 50.000 personas procedentes de Ucrania y reforzando posteriormente sus capacidades en respuesta a la presión migratoria en Canarias y la activación paralela del Programa de Atención Humanitaria. Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Secretaría de Estado de Migraciones, Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida de Protección Internacional.

⁷⁰ En 2023, España registró un máximo histórico de solicitudes de protección con un total de 163.220, un 37% más que en 2022, año en el que se registró un total de 118.842 solicitudes. En 2024 las solicitudes de asilo fueron un 2,5% superior con respecto a las registradas en 2023, con un total de 167.366.

si bien están adscritos al Programa de Atención Humanitaria, prestan atención tanto a personas acogidas en ese marco como a solicitantes y beneficiarios de protección internacional, los Centros de Atención, Emergencias y Derivación (CAED). Esta funcionalidad dual permite ampliar la capacidad de respuesta en contextos de alta presión migratoria o saturación del sistema. En total, estos centros cuentan con una capacidad adicional para acoger a 12.855 personas, concentrándose la mayoría de ellos en el archipiélago canario, donde se localizan recursos con capacidad para albergar a 5.935 personas, debido al aumento sostenido de llegadas por vía marítima en esta región.

Además, debe tenerse en cuenta la existencia de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), dispositivos específicos de primera acogida en Ceuta y Melilla, creados para personas migrantes en situación administrativa irregular. Aunque no forman parte del sistema de acogida de protección internacional como tal, sí acogen a solicitantes de asilo en estos territorios cuando no hay recursos alternativos. No obstante, estos centros han sido señalados por el Defensor del Pueblo y organismos internacionales por no ofrecer atención especializada, especialmente para personas menores y solicitantes de asilo vulnerables⁷¹.

Esta combinación de centros especializados y centros polivalentes forma parte de la estrategia institucional para garantizar la cobertura de las condiciones materiales de acogida a todos los perfiles de solicitantes⁷², aunque las diferencias de funcionamiento, dotación y enfoque de intervención entre ambos tipos de centros pueden generar desigualdades en la atención, especialmente en lo que

⁷¹ Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España, solos o acompañados. Informe extraordinario 2025*, op.cit., pág. 55.

⁷² Debe tenerse en cuenta la existencia de los Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE), inaugurados en España en marzo de 2022 como respuesta a la emergencia humanitaria provocada por la invasión rusa de Ucrania. Estos centros operan bajo un sistema que permite centralizar, en un mismo espacio y momento, la tramitación de la protección temporal, la evaluación inicial para el acceso al sistema de acogida y la prestación de servicios básicos como filiación, alta en la Seguridad Social, tarjeta sanitaria u orientación jurídica y laboral. Su implementación, fruto de la coordinación interministerial, permitió duplicar la capacidad del sistema de acogida en cuestión de semanas, con 5.000 nuevas plazas habilitadas en los primeros quince días y 6.000 más en el periodo posterior. Ministerio de Inclusión, Seguridad y Migraciones, *Informe del Sistema de Protección Internacional en España. Hasta Junio 2025*, 2025, pp. 27 y ss.

respecta a las personas menores de edad. Por ello, resulta fundamental reforzar los mecanismos de evaluación y derivación para asegurar una atención adecuada al interés superior del menor y a las necesidades específicas de cada caso.

Asimismo, la calidad de la acogida varía significativamente según el territorio, la entidad gestora y el perfil de la persona solicitante. Esta desigualdad estructural se ve agravada por la escasa coordinación entre el sistema estatal de acogida y los sistemas autonómicos de protección de menores. Persisten déficits importantes en la adecuación de los espacios físicos a las necesidades de la infancia: ausencia de zonas de juego, estudio o descanso diferenciadas por edad, convivencia con adultos no vinculados o condiciones de habitabilidad deficientes. Estas situaciones, cuando afectan a personas menores de edad, pueden constituir tratos inhumanos o degradantes contrarios al artículo 3 del CEDH, tal como ha señalado reiteradamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷³.

A estas carencias se suma la escasez de personal especializado y de equipos multidisciplinares estables. Muchas entidades no disponen de medios suficientes para ofrecer atención jurídica, apoyo emocional, mediación cultural y acompañamiento educativo desde una perspectiva de infancia. La formación específica sobre infancia, género, detección de situaciones de vulnerabilidad y atención a víctimas de trata o violencia es aún insuficiente⁷⁴.

Por último, el tránsito de las personas menores de edad entre diferentes fases o programas del sistema suele producirse sin una evaluación actualizada ni una planificación individualizada. Esta discontinuidad en los itinerarios de acogida

⁷³ STEDH, *Rahimi c. Grecia*, n.º 8687/08, sentencia de 5 de abril de 2011; *Popov c. Francia*, n.º 39472/07 y 39474/07, sentencia de 19 de enero de 2012. Caben destacar los tres últimos pronunciamientos dictados al respecto en 2024, todos ellos en asuntos contra Grecia, en relación con las condiciones inadecuadas de acogida de niños y niñas no acompañados (STEDH, *T.K.*, núm. 16112/20, de 18 de enero de 2024; *W.S.*, número 65275/19, de 31 de mayo de 2024; *O.R.*, núm. 24650/19, de 23 de octubre de 2024). El tribunal europeo señaló que, aun siendo consciente de la complejidad de la tarea de las autoridades nacionales, especialmente teniendo en cuenta el número de menores no acompañados que habían entrado en el país en ese momento, no se puede obviar que el carácter absoluto del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no permite eximir al Estado de sus obligaciones.

⁷⁴ Naciones Unidas, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de España, de 31 de mayo de 2023 (CEDAW/C/ESP/CO/9).

puede generar inestabilidad residencial, interrupciones en la escolarización y fragmentación de la intervención.

En conclusión, aunque el sistema estatal de acogida prevé garantías reforzadas para la infancia solicitante de protección internacional, su aplicación práctica se enfrenta a numerosas limitaciones estructurales, organizativas y territoriales. Para garantizar una acogida digna y adaptada a las necesidades de estos niños, niñas y adolescentes, resulta imprescindible avanzar hacia un modelo más coordinado, con mayor dotación de recursos, perspectiva de infancia y enfoque garantista.

Finalmente queremos hacer mención a una cuestión especialmente preocupante en el nuevo marco normativo, esto es, el impacto que la reforma introducida por el Reglamento 1155/2024, de 19 de noviembre, puede tener sobre la infancia solicitante de protección internacional y, en particular, sobre aquellos niños, niñas y adolescentes cuya solicitud haya sido finalmente denegada. Hasta la entrada en vigor de esta norma, las personas solicitantes de asilo cuya petición era desestimada podían acceder, transcurridos dos años de permanencia en España, a una autorización de residencia por razones de arraigo social (prevista en el artículo 124.3 del Reglamento de Extranjería anterior), lo que permitía evitar situaciones de irregularidad sobrevenida y facilitaba itinerarios de inclusión jurídica, social y laboral tras largos periodos de espera administrativa.

Sin embargo, el nuevo reglamento modifica profundamente esta posibilidad. En concreto, el artículo 126.1.a) del nuevo Reglamento de Extranjería establece que, para acceder a una autorización de residencia por razones de arraigo, la persona interesada no debe tener la condición de solicitante de protección internacional en el momento de presentar la solicitud ni durante su tramitación. Además, el artículo 126.1.b) dispone que no será computable, a efectos del requisito de permanencia, el tiempo transcurrido en España durante la tramitación de la solicitud de protección internacional, hasta que exista una resolución firme en vía administrativa y, en su caso, judicial.

Esta modificación normativa implica un cambio sustancial en el cómputo del plazo de permanencia exigido (dos años continuados), pues excluye expresamente del cómputo el periodo en que la persona ha estado formalmente solicitando protección internacional. En consecuencia, niños, niñas y adolescentes migrantes que han residido en España durante años, integrados/as en el sistema educativo, en programas sociales y en la vida comunitaria, no podrán acceder al arraigo de forma inmediata una vez denegada su solicitud, aunque hayan superado el umbral temporal anteriormente previsto.

La única vía prevista transitoriamente por el reglamento es la Disposición transitoria tercera, que permite a las personas en situación irregular derivada de una resolución denegatoria de protección internacional solicitar una autorización por razones de arraigo durante los doce meses posteriores a la entrada en vigor del reglamento, siempre que hayan permanecido en situación irregular al menos seis meses inmediatamente anteriores a la solicitud. No obstante, esta vía transitoria resulta de aplicación limitada en el tiempo y exige haber permanecido ya medio año en situación irregular, lo cual es incompatible con el principio de protección proactiva que debería regir en relación con la infancia vulnerable.

Las consecuencias de esta modificación son especialmente graves para los niños y niñas migrantes, ya sea porque figuran como titulares de la solicitud o porque dependen de una solicitud conjunta de sus progenitores o familiares. La imposibilidad de acceder a una autorización de residencia tras una denegación de asilo, y la necesidad de permanecer en situación irregular durante un periodo adicional, pone en riesgo su estabilidad personal, su escolarización, su acceso a servicios básicos y su bienestar emocional y jurídico.

Desde una perspectiva de derechos, esta reforma resulta incompatible con el principio del interés superior del menor, así como con las obligaciones del Estado en materia de no discriminación y protección reforzada de la infancia migrante. El hecho de que el nuevo reglamento no contemple ninguna previsión específica ni excepción adaptada a los niños, niñas y adolescentes, ni tampoco mecanismos alternativos de regularización para aquellos cuyas solicitudes de

protección sean rechazadas, supone un grave déficit de protección jurídica y un retroceso respecto de las garantías existentes en el régimen anterior. Además, consideramos que esta nueva regulación puede actuar como un obstáculo disuasorio para el acceso al procedimiento de protección internacional, ya que muchas familias con descendientes menores de edad podrían verse forzados/as a no formalizar solicitudes de asilo ante el temor fundado de quedar posteriormente en situación de irregularidad, sin posibilidad de acogerse a mecanismos de arraigo, en caso de que su solicitud sea denegada. Esta circunstancia afecta de manera directa al derecho de acceso efectivo a la protección y puede comprometer el respeto del principio de no devolución, ya que, una vez denegado el asilo, estas personas podrían ser objeto de medidas de retorno forzoso, con todas las implicaciones que ello comporta en términos de riesgo de vulneración de derechos fundamentales⁷⁵.

En este contexto, se hace necesario reclamar la adopción de medidas interpretativas, reglamentarias o legislativas que permitan a la infancia migrante solicitante de protección internacional acceder a vías de regularización adaptadas a su situación, evitando que queden en un limbo legal tras años de permanencia e integración en territorio español.

5. JUVENTUD MIGRANTE EXTUTELADA: TRANSICIÓN A LA VIDA ADULTA Y CONTINUIDAD DE LA ATENCIÓN

⁷⁵ A tal respecto, el TEDH ha reconocido que la expulsión de una persona puede ser contraria al artículo 8 CEDH si implica una injerencia desproporcionada en su vida privada o familiar, especialmente en contextos de integración prolongada o falta de vínculos en el país de origen. En el caso *K.A. y otros c. Bélgica*, el TEDH sostuvo que la devolución de menores de edad con una vida estable en el país de acogida podía vulnerar el derecho a la vida privada (STEDH de 7 de abril de 2022, asunto *K.A. y otros c. Bélgica*, núm. 15212/16). También en *Rodrigues da Silva y Hoogkamer c. Países Bajos* (STEDH de 31 de enero de 2006, núm. 50435/99), el Tribunal consideró que la expulsión de una madre y su hija pequeña, pese a la situación administrativa irregular, suponía una vulneración del artículo 8 por romper el vínculo familiar establecido en el país de acogida. Esta doctrina, reiterada en otros asuntos como *Jeunesse c. Países Bajos* (STEDH, Gran Sala, 3 de octubre de 2014, núm. 12738/10), refuerza la idea de que el interés superior de la infancia debe prevalecer frente a consideraciones migratorias cuando está en juego su vida familiar o su integración en la sociedad de acogida. La ausencia de vías legales de regularización tras una denegación de asilo puede, en estos casos, dar lugar a expulsiones incompatibles con el CEDH.

El momento en que las personas menores de edad migrantes no acompañadas alcanzan la mayoría de edad constituye un punto de inflexión crucial en sus trayectorias vitales, marcando el tránsito desde la tutela institucional a una vida adulta que, en muchos casos, se afronta sin los apoyos necesarios. Esta transición, lejos de producirse de forma progresiva y acompañada, se caracteriza a menudo por una ruptura abrupta del vínculo con el sistema de protección, lo que sitúa a muchos/as jóvenes extutelados/as en un escenario de gran vulnerabilidad social, jurídica y económica⁷⁶.

Según el Defensor del Pueblo, el perfil de quienes han figurado en algún momento durante el último lustro en el Registro de Menores Extranjeros no Acompañados (RMENA), es el de aquellas personas que llegaron a España como menores de edad, permanecieron un período de tiempo bajo la responsabilidad de uno o varios servicios autonómicos de protección de menores y han alcanzado ya la mayoría de edad⁷⁷.

Tal como se expuso en los apartados anteriores, la situación de residencia de las personas menores de edad no acompañadas tuteladas por las Administraciones Públicas es legal a todos los efectos, y su vigencia se retrotrae al momento en que fueron puestos a disposición de los servicios de protección de menores. En consecuencia, al alcanzar la mayoría de edad, estos/as jóvenes deberían contar con una autorización de residencia en vigor, documentada conforme al tipo de permiso que les correspondiera de acuerdo con su trayectoria administrativa.

La normativa española establece que, al alcanzar los 18 años, cesa la tutela ejercida por la entidad pública competente, salvo que se acuerde una medida de apoyo voluntario a la vida independiente. Sin embargo, la aplicación de estos

⁷⁶ Subirats i Humet, Joan, “Ser joven hoy. El reto de la inclusión. El reto de la nueva ciudadanía”, *Revista Metamorfosis: Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud*, 2014, pp. 99-111.

⁷⁷ La explotación del RMENA permitió identificar un grupo de 34.381 jóvenes que estuvieron bajo guarda o tutela entre 2018 y 2023 y que, a 31 de diciembre de 2023, habían alcanzado la mayoría de edad. Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España, solos o acompañados. Informe extraordinario 2025, op.cit.*, p. 135.

recursos de continuidad, como los programas de autonomía personal, el acceso a recursos residenciales para mayores de edad o las ayudas a la inserción sociolaboral, varía sustancialmente entre Comunidades Autónomas y, en muchos casos, resulta insuficiente para garantizar una transición efectiva y digna. A ello se suma la dificultad añadida que enfrentan muchos/as jóvenes migrantes para regularizar su situación administrativa al alcanzar la mayoría de edad, especialmente si no se han tramitado con la debida antelación sus autorizaciones de residencia o si han sido víctimas de una incorrecta determinación de la edad⁷⁸.

En efecto, el análisis de los datos relativos a este grupo de jóvenes revela que un 44,7 % no presentaba ningún trámite asociado a una autorización de residencia⁷⁹. Este dato evidencia, en primer lugar, que durante su minoría de edad no fueron documentados /as con la autorización de residencia a la que legalmente tenían derecho. Asimismo, tras alcanzar la mayoría de edad, no accedieron a ningún tipo de permiso que regularizara su situación. Cabe deducir, por tanto, que las hipótesis más plausibles son que estos/as jóvenes permanecen en situación administrativa irregular en España o que han abandonado el territorio nacional.

Diversos informes del Defensor del Pueblo y organizaciones especializadas han documentado reiteradamente la situación de precariedad en la que quedaban muchos niños y niñas migrantes al alcanzar la mayoría de edad. Durante años, las quejas más frecuentes se referían a la escasez de plazas en recursos de emancipación, la ausencia de documentación en vigor al cumplir los 18 años y los obstáculos prácticamente insalvables que enfrentaban para renovar o regularizar su situación administrativa⁸⁰. Esta situación no solo vulnera el principio de continuidad del interés superior de la infancia, sino que pone en riesgo su integridad y dificulta gravemente su inclusión social y laboral.

⁷⁸ En relación con las dificultades de regularización administrativa de los jóvenes extutelados/as, puede consultarse: *Defensor del Pueblo, Informe Anual 2023*, pp. 72-74.

⁷⁹ Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España, solos o acompañados. Informe extraordinario 2025*, *op.cit.*, p. 137.

⁸⁰ Véanse, entre otras, las Recomendaciones del Defensor del Pueblo 113/2004, 113/2005, 90/2008 y 89/2008, relativas a la documentación de menores extranjeros no acompañados y a la revisión de oficio de sus autorizaciones de residencia. Desde 2010, las resoluciones pueden consultarse en la web institucional.

Pese a los avances introducidos por el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, que flexibilizó los requisitos para que los jóvenes extutelados/as pudieran conservar su residencia regular o solicitarla por primera vez entre los 18 y 23 años, en caso de encontrarse indocumentados/as, su aplicación práctica ha estado marcada por importantes dificultades. En particular, persisten interpretaciones restrictivas por parte de diversas oficinas de extranjería que, en lugar de facilitar la inclusión social de estos/as jóvenes, han terminado por obstaculizarla, generando inseguridad jurídica y limitando su acceso a derechos fundamentales.

Los artículos 197 y 198 del Reglamento de Extranjería —hoy numerados como artículos 173 y 174, respectivamente, tras la reforma de 2024— regulan las situaciones documentales de la juventud extutelada. El artículo 197 establecía un régimen específico de continuidad para quienes ya contaban con autorización de residencia como menores extranjeros no acompañados/as, prorrogando su vigencia por dos años y habilitándoles para trabajar, salvo que procediera una autorización de larga duración. Esta previsión, en principio, constituye un avance al reducir la carga administrativa y favorecer la integración sociolaboral de estos/as jóvenes.

Ahora bien, el mantenimiento de esta autorización está condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos. Entre ellos, acreditar medios económicos suficientes, bien por ingresos propios que superen la cuantía del Ingreso Mínimo Vital, o bien por integración en un programa institucional de apoyo, carecer de antecedentes penales y aportar informes favorables sobre el grado de cumplimiento de los objetivos educativos o de inclusión. En el nuevo Reglamento de 2024, el contenido de este artículo pasa a ser el artículo 173, al que se añade un nuevo requisito: la posibilidad de presentar un contrato de trabajo válido, cuya eficacia queda supeditada a la posterior afiliación y alta en la Seguridad Social en el plazo de un mes. Esta exigencia, que asimila a estos/as jóvenes a los criterios del

artículo 127.b) aplicables a personas adultas⁸¹, podría suponer una traba adicional en contextos de especial vulnerabilidad.

Por su parte, el artículo 198 —actualmente artículo 174 del Reglamento— regula la situación de quienes alcanzan la mayoría de edad sin haber sido documentados/as, circunstancia que, aunque debería ser excepcional, se produce con frecuencia como consecuencia del incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35.7 de la LOEx, que impone la obligación de documentar a todas las personas menores no acompañadas con una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraen al momento en que fueron puestos bajo tutela.

La regulación vigente permite, en estos casos, solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, con una vigencia de dos años, renovable por otros dos. Sin embargo, este mecanismo se construye sobre la base de requisitos de difícil cumplimiento para gran parte del colectivo. Entre ellos, se exige haber participado en programas formativos impulsados por la entidad de protección de menores, disponer de medios económicos suficientes y presentar la solicitud en un plazo muy limitado: entre sesenta días antes y noventa días después de cumplir los 18 años. Aunque el Reglamento prevé la suspensión del plazo si concurren causas ajenas a la voluntad del/la joven, esta flexibilidad es insuficiente ante la realidad administrativa y social a la que se enfrentan. Además, el requisito económico continúa siendo el más gravoso, constituyendo una barrera prácticamente insalvable para quienes carecen de empleo o red de apoyo.

El nuevo artículo 174, tras la reforma de 2024, mantiene estos requisitos y añade otros que agravan aún más la situación. Por ejemplo, limita a los 20 años la posibilidad de solicitar la autorización fuera del plazo inicial, exige que la tutela no provenga de medidas cautelares de protección y condiciona la solicitud

⁸¹ Artículo 127 «Requisitos específicos»: “b) Para el arraigo sociolaboral, la aportación de uno o varios contratos de trabajo que garantice al menos el salario mínimo interprofesional o el salario establecido, en su caso, en el convenio colectivo aplicable, en el momento de la solicitud, en proporción a la jornada trabajada, y cuya suma represente una jornada semanal no inferior a veinte horas en cómputo global”.

A continuación en ese mismo artículo se señalan los supuestos en los que puede aportarse más de un contrato de trabajo.

extemporánea a un informe favorable de la Comunidad Autónoma o del Ayuntamiento correspondiente. También introduce una nueva exigencia de acreditar integración social mediante informe institucional, así como de presentar un contrato de trabajo válido conforme al artículo 127.b), supeditado al alta en la Seguridad Social.

Estas modificaciones no solo no resuelven los obstáculos previamente identificados, sino que refuerzan un modelo restrictivo que dificulta el acceso efectivo a la regularización documental. La situación resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta que, a 31 de diciembre de 2023, tan solo el 23 % de las personas menores de edad no acompañadas inscritas en el RMENA contaban con autorización de residencia. Este porcentaje desciende aún más en comunidades especialmente tensionadas como Canarias, donde apenas alcanzaba el 17 %⁸².

A ello debe añadirse la supresión, en el nuevo reglamento, de la disposición transitoria incluida en la reforma de 2021, que ofrecía una vía extraordinaria para jóvenes extutelados/as de entre 18 y 23 años que, por diversos motivos, no habían podido regularizar su situación conforme al reglamento anterior. Esta disposición permitía tanto el acceso a la autorización por circunstancias excepcionales como la renovación de permisos ya vencidos. Su eliminación implica la desaparición de una vía de protección crucial para un colectivo caracterizado por su diversidad de trayectorias y situaciones administrativas.

En conclusión, la regulación actual sigue sin ofrecer respuestas adecuadas a las necesidades de los y las jóvenes migrantes extutelados/as, y las recientes reformas normativas, lejos de corregir los déficits existentes, han introducido nuevos requisitos que refuerzan la inseguridad jurídica y comprometen el derecho a una transición digna y efectiva a la vida adulta.

⁸² Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España, solos o acompañados. Informe extraordinario 2025, op.cit.*, pp. 138, 140-145.

La nueva normativa, al vincular de forma tan directa la posibilidad de regularización o renovación de la residencia con la acreditación de medios económicos propios, conduce en la práctica a que la búsqueda de empleo se convierta en el objetivo central y urgente de muchos/as jóvenes extutelados/as⁸³. Esta exigencia, que parte de la premisa de que la autonomía personal solo puede acreditarse mediante ingresos laborales inmediatos, desplaza a un segundo plano la continuidad formativa, cuando no conduce directamente a su abandono⁸⁴.

Consideramos que esta orientación normativa tiene consecuencias graves y a menudo invisibilizadas. En primer lugar, empobrece las trayectorias profesionales de estos/as jóvenes, que se ven forzados/as a insertarse cuanto antes en el mercado laboral, en condiciones de precariedad y sin una cualificación suficiente, renunciando a itinerarios educativos o formativos que podrían favorecer su integración sostenible y a largo plazo. En segundo lugar, afecta negativamente al desarrollo de su proyecto vital, pues les obliga a priorizar la regularización documental por encima de su vocación, sus capacidades o sus intereses, comprometiendo su bienestar emocional y su autonomía progresiva. Finalmente, esta lógica puede reproducir ciclos de exclusión, al no permitir a estos/as jóvenes construir perfiles profesionales sólidos que les protejan frente a la vulnerabilidad económica y social en la edad adulta.

Desde un enfoque de derechos, resulta preocupante que el acceso a la estabilidad jurídica y al reconocimiento institucional dependa de criterios

⁸³ Así lo documenta el Defensor del Pueblo en su informe de 2025, donde subraya que los/as jóvenes migrantes extutelados/as identifican la regularización documental como su principal preocupación, seguida de la dificultad para acceder a un empleo estable y a una vivienda. Una parte significativa de las personas encuestadas declaró haber vivido en situación de calle tras alcanzar la mayoría de edad. El informe recoge estas conclusiones a partir de una encuesta dirigida a jóvenes que habían estado bajo tutela en el sistema de protección y mantenido relación con los servicios policiales y de documentación (véase Anexo IV del informe, disponible digitalmente).

⁸⁴ Apenas el 6,8 % de los/as menores y jóvenes con algún título oficial registrado en el momento de la consulta eran menores extranjeros no acompañados «en activo». De ellos, el 86,7 % tenía un único título, mientras ocho de cada diez casos el de ESO (junto con un 6,2 % que homologaban estos estudios). Solo un 7,1 % (8 menores) figuraban con un título de FP Básico. Este grupo de menores se caracterizaba por haber llegado a España a una edad algo más temprana de la habitual, entre los 12 y los 16 años, lo que puede explicar que hubieran obtenido un título oficial aun hallándose todavía en el sistema de protección. Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España, solos o acompañados. Informe extraordinario 2025, op.cit.*, p. 154.

adultocéntricos que no se ajustan a la realidad de la juventud extutelada, ni respetan el principio de interés superior de la infancia ni el derecho al desarrollo personal en condiciones de igualdad. En lugar de acompañar su proceso de transición a la vida adulta, el sistema actual les impone exigencias desproporcionadas que obstaculizan su formación y limitan sus horizontes de futuro.

Frente a este escenario, algunas autoridades han emprendido diferentes iniciativas. A nivel europeo, destaca el Proyecto CON RED, financiado inicialmente a través del Programa Daphne de la Comisión Europea. Este proyecto, orientado a facilitar la transición a la vida adulta de jóvenes migrantes en situación de vulnerabilidad —especialmente aquellos/as que han pasado por el sistema de protección—, ha logrado consolidarse como una experiencia de referencia, extendiendo su desarrollo durante el período 2014–2020 en el marco del Programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía de la Unión Europea.

El enfoque del Proyecto CON RED combina intervención institucional, acompañamiento comunitario y fortalecimiento de redes de apoyo, con especial atención a la creación de itinerarios individualizados que contemplen la formación, el acceso a la vivienda, la participación activa y el bienestar psicosocial de los y las jóvenes extutelados/as. Uno de sus principales logros ha sido visibilizar la importancia de una atención continuada y multidisciplinar tras la mayoría de edad, así como la necesidad de desarrollar políticas públicas transnacionales que reconozcan la especificidad de este colectivo más allá de los marcos asistenciales o de control migratorio.

Esta experiencia demuestra la utilidad de los programas europeos centrados en la inclusión y el acompañamiento como herramientas efectivas para garantizar la continuidad de derechos y oportunidades a quienes han crecido bajo tutela institucional y se enfrentan a múltiples barreras al alcanzar la edad adulta. Asimismo, pone de relieve el papel clave que desempeñan las organizaciones sociales y los mecanismos de financiación europea en la articulación de buenas prácticas transferibles a otros contextos locales y nacionales.

En el ámbito nacional, diferentes Comunidades Autónomas han desarrollado programas específicos de apoyo a jóvenes extutelados/as, como el acompañamiento educativo y social, plazas en pisos tutelados, ayudas para el alquiler o itinerarios de formación profesional⁸⁵.

En este contexto, Andalucía constituye uno de los territorios donde se han implementado con mayor continuidad programas específicos de apoyo a la juventud extutelada, con el objetivo de facilitar su tránsito a la vida adulta tras la salida del sistema de protección. Estos programas se articulan en torno a tres ejes principales: el acceso a la vivienda, la inserción sociolaboral y el acompañamiento personalizado.

Una de las iniciativas más consolidadas es el Programa P+18, impulsado por la Fundación Diagrama en colaboración con la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Junta de Andalucía. Este programa ofrece recursos de alojamiento supervisado, apoyo educativo y psicológico, así como itinerarios de inserción sociolaboral para jóvenes extutelados/as entre 18 y 25 años. En 2024, el programa atendió a 39 jóvenes en varias provincias andaluzas (Granada, Cádiz, Huelva, Sevilla y Málaga), de los cuales diez lograron emanciparse con éxito, y se formalizaron más de quince contratos laborales estables gracias a los convenios establecidos con empresas del territorio andaluz⁸⁶. El programa destaca por su enfoque integral, que combina acompañamiento individualizado con participación activa en la vida comunitaria.

⁸⁵ En Cataluña, el programa *Mentora* ofrece acompañamiento socioeducativo y orientación laboral a jóvenes migrantes extutelados; en la Comunidad Valenciana, se han habilitado ayudas al alquiler y recursos residenciales gestionados por entidades sociales como CEAR o Fundación Amigó; y en Andalucía, la Fundación SAMU y otras organizaciones desarrollan proyectos de pisos tutelados y formación para el empleo en colaboración con la Junta de Andalucía. Véase: CEAR, *La juventud migrante extutelada: retos para una autonomía real*, 2023, pp. 24-31; Fundación La Merced Migraciones, *Itinerarios de inclusión para jóvenes extutelados: buenas prácticas autonómicas*, Madrid, 2022, pp. 17-29; y Generalitat de Catalunya, *Mentora: programa de mentores para la emancipación de jóvenes extutelados*, 2021.

⁸⁶ Información disponible en: <https://www.fundaciondiagrama.es/>

Además, existe un portal específico de información dirigido a personas jóvenes extuteladas, donde pueden encontrar recursos de empleo, formación y participación social, disponible en el siguiente enlace: <https://www.extutelados.es/empleo/programa-18>

También en el ámbito andaluz opera el Programa HUMAL, desarrollado por la organización Accem en colaboración con distintas entidades locales en Huelva, Málaga y Almería. Este programa está centrado en la atención a jóvenes migrantes en situación de especial vulnerabilidad, entre ellos extutelados/as, a través de un enfoque que articula recursos de acogida, apoyo formativo y acompañamiento en el proceso de regularización documental y búsqueda de empleo. El programa HUMAL ha contribuido a paliar el vacío asistencial que muchos jóvenes enfrentan al alcanzar la mayoría de edad, ofreciendo soluciones habitacionales temporales y apoyo legal en coordinación con los servicios sociales municipales⁸⁷.

Estas iniciativas andaluzas reflejan un esfuerzo por desarrollar modelos de acompañamiento post-tutela adaptados a las necesidades reales de los y las jóvenes, si bien persisten desafíos estructurales, como la falta de plazas suficientes en programas de emancipación, la descoordinación institucional en algunas provincias o las cargas administrativas vinculadas a la extranjería⁸⁸. No obstante, constituyen buenas prácticas que podrían ser replicadas y ampliadas en otras comunidades autónomas, siempre bajo un enfoque de derechos que garantice la continuidad de la protección más allá de los 18 años.

En este sentido, resulta imprescindible avanzar hacia un enfoque de protección integral que no se limite a la minoría de edad, sino que contemple la continuidad del acompañamiento en el proceso de autonomía. Tal como ha señalado el Comité de los Derechos del Niño, los Estados deben adoptar medidas eficaces para garantizar que las personas jóvenes que han estado bajo tutela no se vean privadas, al alcanzar la mayoría de edad, del acceso a servicios básicos, alojamiento, educación o empleo⁸⁹.

A la luz de estas consideraciones, se hace necesario reforzar el enfoque preventivo y de preparación a la vida adulta desde edades tempranas, dotar de seguridad jurídica a los y las jóvenes en lo relativo a su situación administrativa, y

⁸⁷ Disponible en: <https://www.accem.es/programa-humal-jovenes-extuteladasos>

⁸⁸ Fundación Raíces, *Del abandono a la esperanza. Jóvenes extutelados migrantes en España*, 2021.

⁸⁹ Save the Children, *Más allá de la mayoría de edad: propuestas para acompañar a los jóvenes extutelados en su transición a la vida adulta*, 2020.

diseñar una política pública específica de acompañamiento post-tutela que combine apoyo institucional, mediación comunitaria y participación activa de la juventud migrante. Solo así será posible evitar que la mayoría de edad se convierta en un nuevo umbral de exclusión y avanzar hacia un sistema verdaderamente inclusivo, donde la protección no cese con el paso del tiempo, sino que se adapte a las nuevas etapas del desarrollo vital.

6. LA ACOGIDA COMUNITARIA: BUENAS PRÁCTICAS, RETOS POSIBILIDADES

La acogida comunitaria se configura como una modalidad innovadora y complementaria a los dispositivos institucionales del sistema estatal de acogida de personas migrantes, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad como la infancia solicitante de protección internacional o en riesgo de exclusión. A través de este enfoque, se pone en valor el papel activo de la sociedad civil en los procesos de recepción, acompañamiento e inclusión de personas migrantes, promoviendo vínculos de solidaridad sostenibles y modelos de convivencia basados en la proximidad, la corresponsabilidad y el arraigo social⁹⁰.

Lejos de sustituir las obligaciones públicas en materia de acogida, el enfoque comunitario busca reforzar la dimensión humana de los procesos de integración, complementando la respuesta estatal mediante iniciativas que movilizan recursos sociales, relacionales y emocionales que difícilmente pueden ser garantizados desde una lógica puramente administrativa. En este sentido, la acogida comunitaria favorece una incorporación más temprana y efectiva de las personas acogidas en el entramado social del lugar de llegada, con beneficios particulares para la infancia, al generar entornos protectores, estables y culturalmente enriquecedores.

Este modelo encuentra respaldo tanto en las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como en las

⁹⁰ <https://www.acnur.org/integracion-local/patrocinio-comunitario> - :~:text=El Patrocinio Comunitario fomenta la, en el país de acogida.

orientaciones de la Comisión Europea, que instan a los Estados miembros a diversificar los mecanismos de acogida, fomentar la participación directa de las comunidades locales y promover vías seguras y humanas de integración⁹¹. En España, la Secretaría de Estado de Migraciones ha impulsado en los últimos años varias experiencias piloto que ilustran el potencial de esta vía, entre las que destacan el patrocinio comunitario y la acogida en familia, dos fórmulas que serán objeto de análisis en los subapartados siguientes.

6.1. PATROCINIO COMUNITARIO: UNA VÍA PARTICIPATIVA DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN

El patrocinio comunitario constituye un modelo alternativo y complementario al sistema estatal de acogida, articulado a través de la colaboración entre las Administraciones Públicas, las entidades sociales y la ciudadanía organizada. Esta fórmula se basa en la implicación directa de grupos comunitarios formados por personas voluntarias, asociaciones vecinales, parroquias, ONG o gobiernos locales que, en coordinación con entidades acreditadas, asumen la acogida de personas beneficiarias de protección internacional, fundamentalmente en el marco de los programas de reasentamiento promovidos por el Estado español.

A diferencia del modelo institucional tradicional, centrado en dispositivos estatales de acogida, el patrocinio comunitario propone una acogida

⁹¹ Véase ACNUR, *Un marco para la protección de los niños*, 2014, p. 11, donde se alienta a los Estados a “fomentar la participación de las comunidades locales y las redes de apoyo informal como medio para facilitar la acogida e integración de los niños refugiados en entornos seguros y familiares”; Recientemente, el ACNUR ha dirigido a las autoridades estatales y a las autoridades regionales de Canarias una serie de recomendaciones destinadas a reforzar la protección de los menores refugiados no acompañados reconociendo el patrocinio comunitario como una práctica recomendada que “refuerza la integración y crea vínculos comunitarios duraderos”, disponible en: <https://www.acnur.org/es-es/noticias/comunicados-de-prensa/acnur-presenta-recomendaciones-y-pide-responsabilidad-compartida-:~:text=Acogida+y+cuidados+adecuados:Se,+individualizada+de+su+interés+superior.>

Asimismo, la Comisión Europea ha promovido esta línea en documentos como la Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias, C/2020/6467 (DOUE L 317 de 1 de octubre de 2020) donde se insta a los Estados miembros a “ampliar el patrocinio comunitario como modalidad de acogida efectiva y participativa” (pág. 6).

descentralizada y basada en vínculos de proximidad, solidaridad y corresponsabilidad. La participación de la sociedad civil favorece procesos de inclusión más humanos, sostenibles y adaptados a las necesidades individuales de cada persona o familia reasentada, contribuyendo a reforzar la cohesión social en las comunidades de destino.

Este modelo permite canalizar el compromiso de la sociedad civil a través de los denominados *Grupos Locales de Patrocinio Comunitario*, que asumen un papel activo en la acogida de personas reasentadas en sus comunidades. En estrecha coordinación con una entidad titular del acuerdo de patrocinio, generalmente una ONG de ámbito autonómico o estatal con experiencia en gestión de proyectos de acogida, estos grupos ofrecen apoyo práctico, emocional y relacional durante las diferentes fases del proceso de integración: desde la bienvenida inicial hasta el acceso a servicios básicos, la escolarización de menores, la orientación laboral o la participación comunitaria.

Las iniciativas de patrocinio comunitario en España se dirigen, por el momento, a personas beneficiarias de protección internacional que han sido trasladadas a nuestro país en el marco de programas de reasentamiento, de conformidad con la Disposición Adicional Primera de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Desde 2019, España ha impulsado experiencias piloto de patrocinio comunitario gracias a convenios de colaboración entre la Secretaría de Estado de Migraciones, varias Comunidades Autónomas, organizaciones sociales con experiencia en acogida y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Estas iniciativas han tenido lugar, principalmente, en el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Navarra. En el País Vasco, el proyecto AUZOLANA II ha permitido la acogida de personas sirias reasentadas desde Jordania y Líbano, previéndose para el periodo 2023–2025 la llegada de siete nuevas familias. En la Comunidad Valenciana, la primera fase del programa acogió a 24 personas sirias, y actualmente se tramita un nuevo convenio para ampliar la capacidad hasta 80 personas. En Navarra, una experiencia piloto conjunta con

ACNUR permitió la acogida de 32 personas sirias reasentadas desde Turquía. Un segundo convenio, firmado en abril de 2024, contempla la evaluación académica del proyecto a cargo de la Universidad Pública de Navarra con el objetivo de medir su impacto y explorar su posible extensión a partir de 2025⁹².

Durante el año 2024, la Secretaría de Estado de Migraciones ha reforzado su apuesta por esta modalidad de acogida, mejorando los mecanismos de selección de perfiles beneficiarios, teniendo en cuenta criterios de vulnerabilidad, adaptabilidad y voluntad de participación, y optimizando la provisión de información previa en los países de primer asilo. Asimismo, se ha intensificado el acompañamiento técnico a los grupos patrocinadores, con el objetivo de consolidar la calidad de los procesos de acogida y fortalecer las redes comunitarias que los sostienen.

El patrocinio comunitario responde a las recomendaciones tanto de la Comisión Europea como de ACNUR, que instan a los Estados a diversificar sus mecanismos de acogida e implicar activamente a las comunidades locales en los procesos de reasentamiento e integración. En este sentido, se presenta como una herramienta estratégica para avanzar hacia una acogida más humana, corresponsable y arraigada territorialmente, que complemente los dispositivos institucionales y permita reforzar la inclusión social desde una lógica de proximidad y compromiso compartido.

6.2. EL PROGRAMA DE ACOGIDA EN FAMILIA: UNA VIDA DE ACOGIDA BASADA EN LA CONVIVENCIA Y LA SOLIDARIDAD CIUDADANA

La acogida en familia constituye una modalidad emergente y complementaria dentro del sistema de acogida estatal, que promueve la integración de personas refugiadas y beneficiarias de protección internacional a través de su convivencia temporal con familias residentes en España. Este modelo canaliza la solidaridad ciudadana de forma estructurada y respaldada

⁹² Datos obtenidos del informe: Ministerio de Inclusión, Seguridad y Migraciones, *Informe del Sistema de Protección Internacional en España. Hasta Junio 2025*, pp. 40 y ss.

institucionalmente, y se presenta como una herramienta eficaz para reforzar los vínculos comunitarios, mejorar las trayectorias de inclusión y aliviar la presión sobre los recursos tradicionales de acogida.

Impulsado por la Secretaría de Estado de Migraciones en colaboración con la Fundación “la Caixa”, el programa de acogida en familia tuvo su origen en la respuesta humanitaria a la llegada masiva de personas desplazadas por la invasión rusa de Ucrania en 2022. La experiencia piloto, desarrollada bajo el nombre “Proyecto de Acogida a Familias de Ucrania. Familia necesita a familia”, fue implementada inicialmente en las provincias que albergan los Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) —Madrid, Barcelona, Málaga y Alicante— y permitió evaluar el potencial transformador de este modelo a escala territorial. Tras los resultados positivos obtenidos, el programa fue ampliado mediante un nuevo convenio de colaboración firmado el 9 de mayo de 2024, que extendió su cobertura a personas de cualquier nacionalidad con protección internacional o temporal, desvinculándolo así de su contexto originario y dotándolo de un carácter estructural⁹³.

El programa se dirige actualmente a personas y familias beneficiarias del sistema de acogida estatal que carecen de recursos económicos, están en situación de vulnerabilidad y cumplen los requisitos establecidos en el Reglamento del sistema de acogida en materia de protección internacional. Las familias acogedoras, previamente evaluadas por las entidades gestoras del programa, se comprometen a ofrecer un entorno de convivencia, acompañamiento y apoyo a las personas acogidas, facilitando así su integración social y autonomía.

Esta modalidad presenta numerosas ventajas. Desde una perspectiva operativa, permite ampliar la capacidad del sistema de acogida ante contextos de presión estructural o emergencia humanitaria, como los observados en los últimos años. Desde una perspectiva social, favorece la creación de redes de apoyo

⁹³ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones – Fundación “la Caixa”, *Convenio de colaboración para el desarrollo del Programa de Acogida en Familia*, firmado el 9 de mayo de 2024. Véase también el comunicado oficial del Ministerio, disponible en: <https://inclusion.gob.es>.

comunitario, el aprendizaje lingüístico, la adquisición de competencias interculturales y la generación de vínculos afectivos significativos, especialmente beneficiosos en el caso de personas menores de edad. La acogida en familia contribuye, además, a sensibilizar a la población local y fomentar una cultura de acogida basada en la hospitalidad, la empatía y la corresponsabilidad.

En la actualidad, el programa cuenta con 285 familias acogedoras y 554 personas acogidas, de las cuales un 40 % son niñas, niños y adolescentes, lo que evidencia su impacto específico en la protección de la infancia refugiada⁹⁴. La evaluación institucional de esta iniciativa destaca su utilidad no solo como mecanismo de emergencia, sino como vía estable de inclusión, que puede ser replicada y ampliada progresivamente en todo el territorio. En consonancia con las recomendaciones europeas e internacionales, este modelo de acogida basada en la convivencia ofrece una alternativa humana, eficaz y sostenible a los dispositivos convencionales, fortaleciendo el tejido social y promoviendo una acogida más cercana y transformadora.

Actualmente, el programa se dirige a personas adultas o familias con beneficiarias de protección internacional que no disponen de recursos suficientes y que requieren acompañamiento para su inclusión. Sin embargo, su desarrollo ha puesto de relieve su enorme potencial para atender también a la infancia migrante más vulnerable, y en particular, a los niños, niñas y adolescentes no acompañados/as. La aplicación de esta modalidad a menores de edad no acompañados/as no solo encuentra fundamento jurídico en el régimen de acogimiento familiar previsto en el Código Civil y en la LOPJM, sino que también responde a las recomendaciones internacionales que insisten en la necesidad de limitar la institucionalización prolongada y buscar entornos familiares siempre que sea posible, de conformidad con el principio del interés superior de la infancia⁹⁵.

⁹⁴ Datos obtenidos del informe: Ministerio de Inclusión, Seguridad y Migraciones, *Informe del Sistema de Protección Internacional en España. Hasta Junio 2025*, pp. 48 y ss.

⁹⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 6 (2005), párras. 39-40.

De acuerdo con el marco normativo español, la guarda del menor no acompañado puede ejercerse a través del acogimiento familiar, una vez se haya declarado su situación de desamparo y asumido *ex lege* su tutela por la entidad pública competente. La normativa nacional reconoce que el acogimiento familiar puede constituir una medida idónea para garantizar la estabilidad, el cuidado afectivo y el desarrollo integral de los menores que se encuentran bajo protección administrativa. La ley distingue entre acogimiento familiar simple, permanente y especializado, permitiendo así adaptar esta medida a las necesidades específicas de cada menor y al perfil de las familias acogedoras.

En este contexto, la extensión del programa de acogida en familia a la infancia no acompañada exigiría adaptar los protocolos vigentes a los requisitos del sistema de protección de menores de edad, incluyendo la evaluación de idoneidad de las familias por parte de los servicios sociales competentes, el seguimiento del acogimiento por la entidad pública, y la provisión de apoyo especializado. Esta adaptación debe ser progresiva, pero resulta urgente en territorios especialmente tensionados, como Canarias, donde la saturación de los centros de protección compromete la calidad del cuidado y la personalización de los itinerarios educativos y de integración.

En el contexto andaluz, cabe destacar la existencia de experiencias innovadoras que, sin constituir propiamente un acogimiento familiar en el sentido jurídico estricto, amplían las posibilidades de integración y acompañamiento de los niños, niñas y adolescentes que residen en centros de protección. Entre ellas, destaca el *Programa de Familias Colaboradoras* impulsado por la Junta de Andalucía, que permite que familias previamente valoradas y formadas compartan periodos de convivencia —habitualmente fines de semana o vacaciones escolares— con menores de edad que viven en centros de protección y que carecen de una red familiar o de acogimiento estable. Esta figura tiene como finalidad proporcionar a estos/as menores de edad un entorno familiar de

referencia, favorecer vínculos afectivos y ofrecer experiencias de convivencia que contribuyan a su desarrollo integral y bienestar emocional⁹⁶.

En esta misma línea, la asociación *Crece con Futuro* desarrolla en Andalucía un programa de familias colaboradoras que persigue la creación de vínculos de cuidado y acompañamiento entre familias voluntarias y menores de edad residentes en centros de protección, ofreciendo la posibilidad de compartir fines de semana o vacaciones. Este proyecto, reconocido por su labor en materia de sensibilización social, demuestra la importancia de implicar a la ciudadanía en la construcción de redes de apoyo comunitario y afectivo para la infancia tutelada, especialmente para los adolescentes con menos posibilidades de integración familiar o próximos a la mayoría de edad⁹⁷.

Desde la perspectiva de la acogida de la infancia migrante, estas experiencias resultan especialmente valiosas. Pueden constituir un complemento adecuado para aquellos niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados que, pese a disponer de autorización de residencia o de trabajo, permanecen en recursos saturados o carecen de una red social de apoyo. La convivencia temporal con familias colaboradoras puede ofrecer un entorno de referencia afectivo, mejorar sus competencias sociales y lingüísticas, y facilitar su inserción en la comunidad local. No obstante, su implementación requiere protocolos específicos de selección, formación y seguimiento de las familias participantes, así como la adaptación de los programas a las particularidades culturales, lingüísticas y jurídicas de la infancia migrante.

⁹⁶ Según el Protocolo del Programa se trata de una medida complementaria al acogimiento familiar o la adopción, orientada a proporcionar un contexto afectivo y normalizado a menores que, por diversas circunstancias, no pueden disfrutar de una convivencia familiar plena. Su carácter temporal y voluntario no resta relevancia a su impacto, ya que permite ampliar la red de apoyos comunitarios y humanizar los procesos de acogida institucional, especialmente en aquellos casos en los que la institucionalización prolongada dificulta la construcción de referentes afectivos estables. Vid., Junta de Andalucía, *Protocolo del Programa de Familias Colaboradoras* (Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, 2022), disponible en el Observatorio de la Infancia en Andalucía, https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=7887

⁹⁷ Asociación *Crece con Futuro*, “Familias colaboradoras: comparte tu tiempo con la infancia tutelada”, disponible en <https://crecerconfuturo.org>

En definitiva, el desarrollo y extensión de este tipo de iniciativas evidencia el potencial transformador de los modelos de acogida comunitaria basados en la solidaridad ciudadana. Promover su articulación dentro de las políticas públicas de protección de la infancia migrante contribuiría a diversificar las formas de acogida disponibles, a reducir la institucionalización prolongada y a reforzar la dimensión comunitaria y relacional del derecho a la acogida. Asimismo, consideramos que la acogida en familia puede desempeñar un papel esencial en la transición a la vida adulta de muchos adolescentes tutelados que se aproximan a la mayoría de edad, facilitando su autonomía progresiva y la construcción de redes afectivas fuera del sistema institucional. A largo plazo, esta medida puede contribuir a mejorar los resultados de inclusión social, educativa y laboral de los y las jóvenes extutelados/as, reduciendo el riesgo de exclusión y desarraigo.

En definitiva, la incorporación efectiva de la infancia no acompañada en los programas de acogida familiar permitiría avanzar hacia una acogida más humanizada, individualizada y conforme con el principio de interés superior del menor, consolidando una vía de protección que reconozca su condición de sujetos de derechos, alejados de toda lógica asistencialista. La acogida familiar, en tanto que experiencia de convivencia, puede y debe ocupar un lugar central en las políticas públicas de protección a la infancia migrante.

7. VALORACIONES FINALES

La acogida de la infancia migrante representa uno de los mayores desafíos y, al mismo tiempo, una de las principales oportunidades para consolidar una sociedad más inclusiva, solidaria y comprometida con los derechos humanos. A lo largo de este informe se ha evidenciado que, a pesar del marco jurídico existente y de algunas buenas prácticas puestas en marcha en los últimos años, persisten importantes carencias estructurales y operativas que impiden garantizar una acogida integral, estable y respetuosa con el interés superior de la infancia. Esta situación demanda un cambio de paradigma que trascienda los enfoques asistencialistas o reactivos y avance hacia modelos comunitarios, corresponsables y sostenibles de acogida.

En este sentido, es urgente consolidar una visión de acogida que sitúe a la infancia migrante en el centro de las políticas públicas, reconociendo su condición de sujetos plenos de derechos y no meramente como beneficiarios de medidas de protección. Ello requiere, en primer lugar, reforzar el sistema de protección de menores de edad, garantizando una acogida temprana adecuada, la disponibilidad de recursos residenciales estables y adaptados a las necesidades de cada niño o niña, y una planificación individualizada de sus itinerarios de integración. Asimismo, deben corregirse de forma prioritaria las disfunciones persistentes en los procedimientos de determinación de la edad, mediante el respeto pleno de las garantías jurídicas, la valoración del principio de presunción de minoría y el desarrollo efectivo del procedimiento judicial previsto en el proyecto de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Pero junto al fortalecimiento institucional, se hace imprescindible impulsar modelos de acogida comunitaria que movilicen el potencial solidario de la sociedad civil. La experiencia del patrocinio comunitario y del programa de acogida en familia ha demostrado su capacidad para generar entornos de inclusión más humanos y personalizados, basados en la convivencia, la confianza mutua y el arraigo local. Resulta fundamental ampliar estos programas a nuevas personas destinatarias, en particular a niños, niñas y adolescentes no acompañados/as, explorando su articulación con el acogimiento familiar previsto en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y en las legislaciones autonómicas.

Para ello, se recomienda diseñar programas piloto específicos de acogida familiar para menores no acompañados/as, con criterios claros de idoneidad, acompañamiento profesional a las familias acogedoras y mecanismos de evaluación continua. A la vez, deben establecerse protocolos de derivación y coordinación entre los servicios de protección de menores, las entidades sociales y las redes comunitarias, que permitan identificar los perfiles más adecuados y garantizar el seguimiento integral de los procesos de acogida.

Otra línea estratégica consiste en fortalecer la gobernanza multinivel de la acogida, promoviendo la colaboración entre Administraciones públicas, tanto a

nivel estatal como autonómico y local, y generando espacios de concertación con las organizaciones del tercer sector, las universidades y los colectivos ciudadanos. Esta gobernanza compartida debe traducirse en planes de acción plurianuales, con financiación suficiente y mecanismos de rendición de cuentas, que respondan a las necesidades concretas de cada territorio y contemplen la participación activa de la infancia migrante en su diseño y evaluación. A tal respecto, es esencial incorporar un enfoque interseccional, de infancia y de género en todas las políticas y prácticas de acogida, que permita atender de forma adecuada las distintas vulnerabilidades y factores de discriminación que pueden afectar a las personas menores de edad en movimiento.

Por último, resulta imprescindible atender también a la dimensión social y comunicativa de la acogida. En los últimos años, se han difundido en redes sociales y medios de comunicación discursos alarmistas y desinformados sobre la infancia migrante, que generan estigmatización y alimentan percepciones distorsionadas sobre el sistema de protección y acogida. Frente a ello, las políticas públicas y las entidades sociales deben apostar por estrategias de información veraz y pedagógica, sustentadas en datos contrastados y en un enfoque de derechos. Promover una narrativa basada en la dignidad, la solidaridad y la corresponsabilidad social constituye una herramienta esencial para contrarrestar los relatos de odio y fortalecer la cohesión comunitaria en torno a la protección de la infancia migrante.

En suma, avanzar hacia un modelo de acogida comunitaria, descentralizada y basada en la proximidad requiere un compromiso sostenido por parte de todas las administraciones públicas, el fortalecimiento de los recursos locales, la articulación con las organizaciones del tercer sector y la inversión en procesos de sensibilización ciudadana. Solo desde una visión estructural, integral y basada en derechos es posible transformar el sistema actual de acogida en una verdadera política pública de protección e inclusión de la infancia migrante.



Universidad
de Huelva

