

## **Marco legal para el acogimiento familiar especializado: una actividad en vías de profesionalización y ¿laboralización?**

**Legal framework for specialised family care: an activity in the process of professionalisation and employment?**

MARÍA JOSÉ LÓPEZ ÁLVAREZ

Universidad de Comillas

### **Resumen:**

*El acogimiento familiar cuenta con escasa tradición en nuestro país, pero va cobrando protagonismo en la medida en que se apuesta de forma cada vez más firme por la desinstitucionalización de los menores sin cuidado parental. Pese a que el acogimiento familiar se articula sobre la base de la voluntariedad, la dificultad creciente de encontrar familias acogedoras, especialmente para aquellos menores con situaciones particulares, ha llevado a contemplar acogimientos familiares especializados (AFE), en los que la persona acogedora percibe una compensación económica por su actividad. El presente estudio repasa la dispersa y fragmentada regulación estatal y autonómica sobre la materia y explora la posibilidad de establecer un marco regulador para la vinculación entre la persona acogedora y la entidad, pública o privada, que contrata sus servicios.*

**Palabras clave:** acogimiento familiar especializado (AFE); acogimiento familiar especializado con dedicación exclusiva (AFEconDE); cuidado de menores; desinstitucionalización; relación laboral.

### **Abstract:**

*Family foster care has had limited tradition in Spain; however, it is gaining increasing prominence as policies strongly favor the deinstitutionalization of children deprived of parental care. While foster care is fundamentally grounded in the principle of voluntariness, the growing difficulty in recruiting foster families—particularly for children with specific needs—has prompted the development of specialized foster care schemes, whereby foster carers receive financial compensation for their role. This paper examines the dispersed and fragmented statutory and regional frameworks governing this matter and explores the feasibility of establishing a regulatory framework to govern the legal relationship between the foster carer and the contracting entity, whether public or private.*



**Keywords:** specialized foster care; specialized foster care with full-time commitment; child protection; deinstitutionalization; employment contract.

### **Laburpena:**

*Familia-harrerak tradizio urria du gure herrialdean, baina protagonismoa hartzen ari da, gero eta apustu irmoagoa egiten baita gurasoen zaintzarik gabeko adingabeen desinstituzionalizazioaren alde. Familia-harrera borondatezkotasunean oinarritzen bada ere, gero eta zailtasun handiagoa dago familia harreragileak aurkitzeko, bereziki egoera partikularrak dituzten adingabeentzat. Hori dela eta, familia-harrera espezializatuak (AFE) aurreikusi dira, eta harreragileak konpentsazio ekonomikoa jasotzen du bere jarduerarengatik. Azterlan honek gaiari buruzko Estatuko eta autonomia-erkidegoko erregulazio sakabanatu eta zatikatua errepasatzen du, eta pertsona harreragilearen eta haren zerbitzuak kontratatzen dituen erakunde publiko edo pribatuaren arteko loturarako arau-esparru bat ezartzeko aukera aztertzen du.*

**Hitz gakoak:** familia-harrera espezializatua; dedikazio esklusiboko familia-harrera espezializatua; adingabeen zaintza; desinstituzionalizazioa; lan-harremana.

## **1. Introducción. El lento camino hacia la desinstitucionalización de los menores sin cuidado parental**

La opción preferida tradicionalmente en España para la atención de menores huérfanos, abandonados, o que por algún motivo debieran ser apartados del ámbito familiar, ha sido su internamiento en instituciones o centros de acogida, públicos o privados. No es hasta la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, de reforma del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y de otras formas de protección de menores, cuando se introduce la figura del acogimiento familiar en el Código Civil, estableciendo su art. 173 que éste “produce la plena participación del menor en la vida de familia e impone a quien le recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral”. Pese a la existencia de algunas experiencias anteriores, como la *colocación familiar* articulada por los Tribunales y Juntas de Protección de Menores a partir de los años 40 del siglo pasado, el alcance real de estas iniciativas fue extremadamente reducido y no sirvieron en modo alguno para impedir la extensión y prevalencia de la institucionalización de los menores, que convivían en muchos casos en centros sin tener apenas contacto con el exterior (Amorós, P.-Palacios, J. 2004). Esta trayectoria contrasta, sin embargo, con la de algunos países de nuestro entorno- Suecia, Alemania, Francia o el Reino Unido- en los que los sistemas de acogimiento familiar, con distintas particularidades derivadas del contexto social y cultural de cada país, se encuentran mucho más implantados y estructurados (Lajika, 2011).

En la actualidad, no se discute que el acogimiento familiar proporciona al menor mayores beneficios frente al residencial, y garantiza su derecho fundamental a crecer y desarrollarse en el seno de una familia (Del Valle, J.F-Bravo, A.-López, M. 2009). En esta línea viene trabajando Naciones Unidas en el marco de la Convención de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1989. El art. 20 de la Convención establece que los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo interés superior exija que no permanezcan en ese medio,

tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado, que habrá de asegurar otros tipos de cuidado para esos niños. Las Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, integradas como anexo en la Resolución 64/142 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 24 de febrero de 2010, proporcionan pautas orientativas a los Estados para garantizar los derechos de los menores privados de cuidado parental. Y la Resolución 74/133 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 18 de diciembre de 2019 sobre Derechos del Niño refuerza el valor jurídico de estas directrices e insta a los Estados a adoptar medidas concretas que aseguren las opciones de cuidado alternativo, para proteger a los niños y niñas carentes de cuidado parental, reforzando la regulación en aspectos tales como la supervisión y evaluación de la calidad de los cuidados, la formación de todos los grupos profesionales que trabajan con estos menores o los mecanismos de control para garantizar que se protegen los derechos de los menores en estos entornos, particularmente frente a situaciones de abuso, violencia y explotación.

La Unión Europea apuesta igualmente por una política de desinstitucionalización y ha impulsado distintas iniciativas en los últimos años, como la aprobación de las Directrices europeas sobre la transición de la asistencia institucional a la asistencia comunitaria (2012)<sup>1</sup>, la campaña paneuropea Opening Doors de desinstitucionalización<sup>2</sup> o la publicación de los estándares “Quality4children” para procurar una mejora eficaz y sostenible en la situación de los niños de acogida<sup>3</sup>.

## 2. Marco normativo del acogimiento familiar

En nuestro sistema, es la reforma del Código Civil de 1987 la que, como ya se ha dicho, abre las puertas para el acogimiento de menores en el ámbito familiar. La mención, por lo demás escueta, que hace el art. 173 CC en ese momento contiene, sin embargo, una referencia de interés a los efectos que estudiamos, ya que establece que la formalización del acogimiento, que se realizará por escrito, habrá de expresar “el carácter remunerado o no del mismo”. Si bien la labor de la persona acogedora se concibe esencialmente desde postulados altruistas y desinteresados, no se descarta que pueda llevar consigo algún tipo de compensación o contraprestación. Pero no se especifica si esa “remuneración” tiene un carácter meramente resarcitorio de los gastos que supone la crianza del menor, o incluye también una compensación para la actividad de la persona acogedora, que invierte su tiempo y dedicación en el cuidado de los menores que le han sido confiados.

A partir de este reconocimiento formal, el acogimiento familiar cobra impulso, pese a ciertas dificultades iniciales, debidas principalmente a las inercias generadas por el largo período de institucionalización, y se desarrolla posteriormente con la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LOPJM). En lo que ahora interesa, entre otros cambios, con la LOPJM se sustituye en el art. 173 CC la exigencia de que en el documento de formalización del acogimiento se haga constar expresamente el carácter “remunerado o no del mismo”, por la de si los acogedores “actúan con carácter profesionalizado”. El legislador parece que trata, así, de marcar diferencias, desde el punto de vista de quien lo realiza, entre un acogimiento *voluntario*- que puede llevar eventualmente asociado una compensación económica destinada a sufragar gastos

<sup>1</sup> [www.deinstitutionalisationguide.eu](http://www.deinstitutionalisationguide.eu)

<sup>2</sup> <https://eurochild.org/initiative/opening-doors-pan-european-de-institutionalisation-campaign/>

<sup>3</sup> <https://www.quality4children.org/>

cotidianos del menor- y un acogimiento *profesionalizado*- en el que se percibe, además, una remuneración por el servicio prestado. Por otra parte, la reforma añade un art. 173 bis en el Código Civil en el que se contemplan ya distintas modalidades de acogimiento familiar, atendiendo a la finalidad: *simple*, de carácter transitorio, cuando la situación del menor haga prever una reintegración en su familia de origen, o bien en tanto se adopte una medida de protección de carácter más estable; *permanente*, cuando la edad o las circunstancias del menor no permiten barajar otras alternativas; y *preadoptivo*, si los acogedores reúnen los requisitos necesarios para la adopción y el menor se encuentra en la situación jurídica adecuada para ello.

Paulatinamente, así, el acogimiento familiar va ganando terreno poco a poco como alternativa frente al internamiento, aunque su avance es más lento de lo inicialmente esperado y su desarrollo en la práctica presenta características muy desiguales en las distintas comunidades autónomas (Del Valle, J.F.-Bravo, A.-López, M. 2009). En el ámbito estatal, el régimen jurídico de esta figura sufre otra alteración de calado a partir de la Ley 26/2015, de 28 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. El progresivo protagonismo del acogimiento familiar invita al legislador a acometer una regulación más detallada de algunos extremos, entre los que merece la pena destacar los siguientes:

- Con la introducción del art 172 ter CC se prioriza explícitamente la guarda mediante el acogimiento familiar, de tal forma que, sólo cuando no sea posible o conveniente para el interés del menor, se optará por el acogimiento residencial. Es un paso importante, que visibiliza y profundiza en la necesidad de potenciar modelos de cuidado alternativos al internamiento para garantizar el bienestar de los menores.
- El art. 173 bis CC reformula los tipos de acogimiento atendiendo a su duración y objetivos y distingue entre el acogimiento familiar *de urgencia*- principalmente para menores de seis años y con una duración no superior a seis meses, en tanto se decide la medida de protección que corresponda; el acogimiento *temporal*, de carácter transitorio y duración no superior a dos años, bien porque se prevé la reintegración del menor a su familia o en tanto se adopte una medida de protección más estable; y el acogimiento *permanente*, si una vez transcurridos los dos años del temporal no es posible la reintegración familiar, o bien directamente cuando las necesidades y circunstancias del menor y su familia así lo aconsejen.
- Desde la perspectiva de la vinculación del menor con la familia acogedora, el art. 173 bis CC recoge además una distinción técnica que ya se venía empleando, entre el acogimiento en el círculo familiar del menor, la familia *extensa*, o en familia *ajena*. En este último caso, el acogimiento podrá ser especializado. A este respecto, el art. 20 LOPJM, igualmente reformado, establece que, por acogimiento *especializado*, habrá de entenderse el que se desarrolla en una familia en la que alguno de sus miembros dispone de cualificación, experiencia y formación específica para desempeñar esta función respecto de menores con necesidades o circunstancias especiales, con plena disponibilidad y percibiendo por ello la correspondiente compensación económica, sin suponer en ningún caso relación laboral. El acogimiento especializado podrá ser *profesionalizado*, puntualiza la ley, cuando reuniendo los requisitos de cualificación, experiencia y formación técnica, exista relación laboral entre el acogedor y la entidad pública. Para la

formalización del acogimiento se valorará la adecuación de la familia, priorizando, salvo que el interés del menor aconseje otra cosa, a los miembros de la familia extensa. Y en cuanto a la asunción de derechos y obligaciones, la norma incluye una enumeración más completa de distintos aspectos, como la relación con la familia biológica, el seguimiento a realizar por la entidad pública y la colaboración de la familia acogedora en el mismo, la formación y preparación previa que se ha de proporcionar a la familia acogedora, así como “la compensación económica, apoyos técnicos u otro tipo de ayudas que, en su caso, vayan a recibir los acogedores”.

La reforma de 2015 supone un salto cualitativo que dota de cuerpo y consistencia a la labor de acogimiento. La progresiva complejidad del marco regulatorio sugiere, no obstante, una cierta “profesionalización” de una actividad que hasta entonces se había venido desarrollando bajo presupuestos de voluntariedad y colaboración desinteresada, y con un carácter relativamente informal. La necesidad de contar con una mínima formación previa para hacer frente a las dificultades cotidianas de convivencia con los menores, el seguimiento más regular y constante de la evolución de éstos- con los compromisos que de ello se derivan para las personas acogedoras- o el mantenimiento de los vínculos con la familia de origen son sólo algunos de los elementos- positivos, sin duda- pero que se añaden a una tarea ya de por sí demandante, como es la atención a menores que se han visto privados de su entorno familiar y se encuentran en condiciones de vulnerabilidad afectiva. Pese a ello, la norma parece que anuda de forma explícita este plus de exigencia únicamente con los acogimientos especializados, esto es, aquellos en los que los menores presentan necesidades específicas que requieren correlativamente unas competencias singulares y una dedicación particular de los acogedores. Sólo para estos parece contemplar que exista una contraprestación económica para la actividad, más allá de la destinada a sufragar los gastos cotidianos del menor.

Lo que resulta sorprendente es que, entendiendo que todos los acogimientos especializados pueden ser compensados económicamente, sólo considere profesionalizados aquellos que se desarrolle en el ámbito de una relación laboral. El legislador parece asumir con naturalidad que las funciones propias del acogimiento pueden tener cabida en una relación laboral, algo discutible a priori, al menos si pensamos en los parámetros bajo los que se rigen los contratos laborales ordinarios. Por otra parte, la identificación de profesionalidad con laboralidad ignora, a su vez, que muchas actividades profesionales pueden desarrollarse en marcos jurídicos diversos, singularmente el trabajo autónomo (Mayoral Simón, J. 2022). Y, en fin, como apunta la STSJ País Vasco de 3 de octubre de 2017<sup>4</sup> la naturaleza laboral de una relación no puede depender de que se formalice o no la misma como tal, sino de que efectivamente concurren las notas propias del contrato de trabajo. Esta confusión se ha trasladado a la regulación autonómica<sup>5</sup>, donde ya se estaban implementando, como luego se comentará, algunas experiencias de acogimiento profesional que chocan con este modelo; y ha dado pie a una profusión de disposiciones normativas a distintos niveles<sup>6</sup>, que dificulta enormemente la configuración de un ámbito unitario y coherente para esta figura.

---

<sup>4</sup> Rec.1680/2017.

<sup>5</sup> Algunas previsiones todavía recogen esta distinción pese a la modificación posterior de la LOPJM, vid. por ejemplo el Estatuto del guardador en el acogimiento familiar de la Comunidad de Madrid, <https://www.comunidad.madrid/servicios/servicios-sociales/acogimiento-familiar-menores>

<sup>6</sup> Algunos ejemplos de esta dispersión se ofrecen en el apartado 3.2.

En este punto, la LO 8/2021, de 4 de junio de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (en adelante, LOPIVI), modifica nuevamente el art. 20 LOPJM<sup>7</sup>. Se mantiene la distinción entre acogimiento en familia extensa o en familia ajena. Pero se regula el acogimiento especializado de forma independiente, lo que parece abrir la puerta a que éste pueda desarrollarse en cualquiera de las dos modalidades anteriores y no sólo en familia ajena; debe advertirse, con todo, que el art. 173 bis CC mantiene su redacción, restringiendo el acogimiento especializado a aquél que tiene lugar en familia ajena. Lo cual, por otra parte, se corresponde con lo que cabe pensar que será la situación más frecuente en la práctica.

En cualquier caso, se suprime la referencia al acogimiento profesionalizado, distinguiéndose entre el acogimiento especializado- aquél en el que la persona acogedora dispone de cualificación, experiencia o formación para atender a menores con situaciones específicas, por el que puede percibirse una compensación; y el especializado de “dedicación exclusiva” que parece que implica una mayor disponibilidad por las circunstancias concretas y conlleva, entonces, en todo caso, una compensación económica en atención a dicha dedicación. Esta conclusión se refuerza si se atiende a la Disposición adicional 9<sup>a</sup> de la ley, que indica que, en el plazo de un año, el Gobierno habrá de regular las condiciones de incorporación a la Seguridad Social de las personas acogedoras especializadas con dedicación exclusiva, en el Régimen que les corresponda, estableciendo igualmente los requisitos y procedimiento de afiliación, alta y cotización. Como luego se expondrá con detalle, desde el Ministerio de inclusión, seguridad social y migraciones se ha elaborado un proyecto de Real Decreto para regular esta cuestión, sin que hasta el momento esa iniciativa haya cristalizado.

Este escueto repaso a la evolución normativa del acogimiento familiar revela que nos encontramos ante una figura compleja, inmersa todavía en un proceso de transformación. El incipiente modelo de acogimiento que se puso en marcha en la década de los ochenta del siglo pasado, se ha ido reconfigurando para dar respuesta a las crecientes necesidades de un sistema de protección desbordado, en el que el bienestar de los menores ha de constituir una prioridad irrenunciable. La regulación estatal analizada, imprecisa y ambigua en muchos aspectos, ha propiciado un desarrollo dispar en el ámbito autonómico, con una terminología confusa y, en ocasiones, contradictoria. El objetivo de este estudio es tratar de clarificar, a la vista de todo ello, los contornos jurídicos de esta figura y, en particular, de lo que se ha denominado acogimiento familiar especializado (AFE); profundizando en la naturaleza del vínculo que, en tales casos, se establece entre la persona acogedora y la entidad, pública o privada, con la que concierta su labor.

### **3. El acogimiento familiar profesionalizado como alternativa**

#### **3.1. La situación del acogimiento familiar en España**

El modelo español de acogimiento familiar aparece, como se ha señalado, en fechas tardías y se construye sobre la base de la voluntariedad social, con familias que, desde la vocación y la motivación, afrontan este reto. Si bien los cambios regulatorios han permitido un crecimiento significativo del acogimiento familiar, los datos indican que ese incremento no ha sido tan elevado ni tan rápido como era esperable. En los últimos años,

---

<sup>7</sup> Disposición Final 8.7

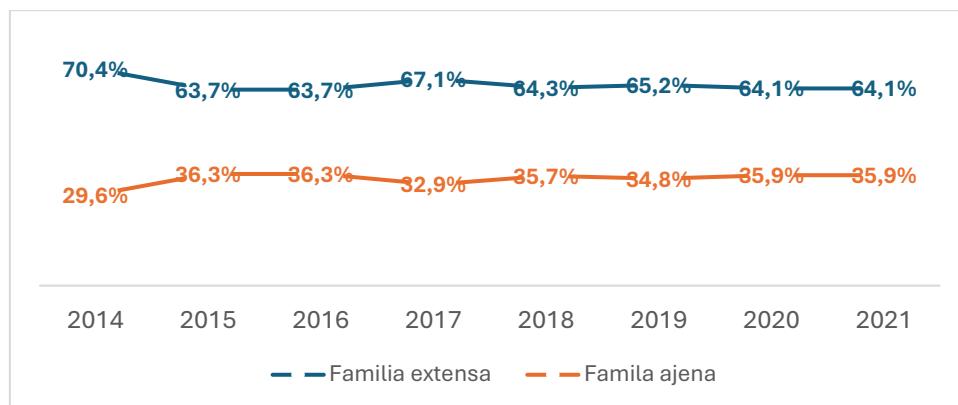
se observa, además, un estancamiento, que puede poner en jaque la transición hacia un deseable modelo de desinstitucionalización.

Figura 1-. Altas en el sistema de protección a la infancia España 2014-2021<sup>8</sup>.

INDICADORES	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Altas en acogimiento residencial	10.235	11.030	11.381	16.878	23.172	21.187	11.750	15.248
% de altas en acogimiento residencial	35%	35%	37%	47%	54%	52%	38%	45%
Altas en acogimiento familiar	19.119	20.172	19.641	19.004	19.545	19.320	18.892	18.455
% de altas en acogimiento familiar	65%	65%	63%	53%	46%	48%	62%	55%
<b>Total, de altas</b>	<b>29.354</b>	<b>31.202</b>	<b>31.022</b>	<b>35.882</b>	<b>42.717</b>	<b>40.507</b>	<b>30.642</b>	<b>33.703</b>

Fuente: Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, Observatorio de Infancia. Acoge + Univ, Comillas-Aldeas Infantiles

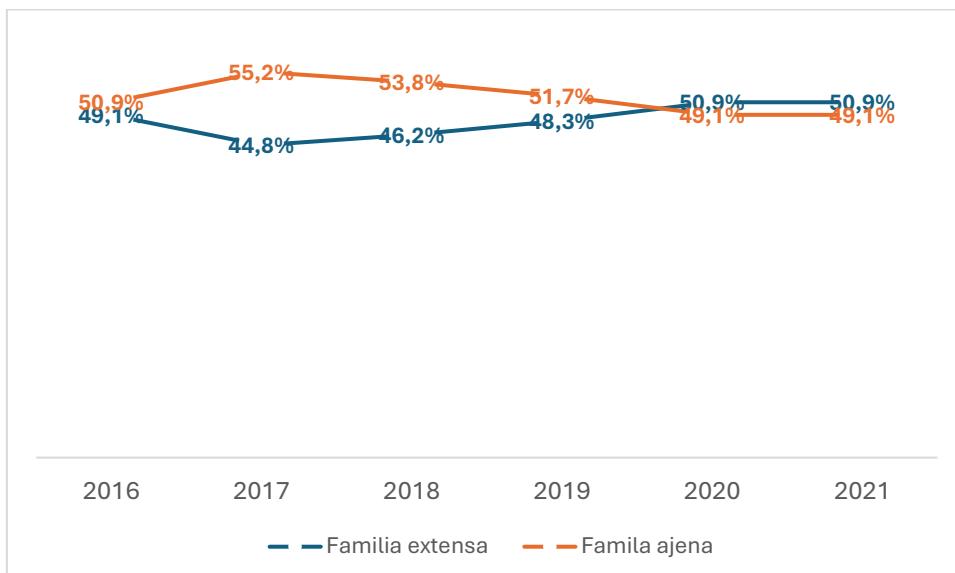
Figura 2-. Modalidades de acogimiento familiar en España 2014-2021.



Fuente: Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, Observatorio de Infancia. Acoge + Univ. Comillas-Aldeas Infantiles.

<sup>8</sup> Últimos datos disponibles.

Figura 3-. Ofrecimientos de acogimientos familiares en España



Fuente: *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia, Observatorio de Infancia. Acoge + Univ. Comillas- Aldeas Infantiles.*

Como puede verse, tras la reforma de 2015 que refuerza la figura del acogimiento familiar, paradójicamente las cifras de éste inician un proceso de descenso, que se mantiene a lo largo del tiempo; mientras que, en sentido contrario, el acogimiento residencial experimenta una subida significativa. Este crecimiento, especialmente a partir de 2018, se atribuye a un mayor flujo de menores migrantes no acompañados desde el norte de África<sup>9</sup>; así como a la prevalencia de adolescentes en los centros, un colectivo con mayores dificultades para acceder al acogimiento familiar. Con todo, los acogimientos familiares siguen siendo mayoritariamente los que se realizan dentro del círculo familiar del menor, lo que se denomina familia extensa; mientras que los de familia ajena experimentan sólo un tímido incremento, del 29,6% en 2014, al 35,9% en 2021.

Esta tónica es, por otra parte, común en otros países de nuestro entorno y se ha explicado fundamentalmente por dos factores (Reimer, D. 2021): por un lado, la incorporación de las mujeres al ámbito profesional deja menor espacio para las labores de cuidado y ha provocado que, pese a la intensificación de las campañas de captación, la oferta de familias voluntarias haya disminuido<sup>10</sup>. A ello se suma, en segundo lugar, el perfil de los menores acogidos, más mayores y en muchos casos con problemas de conducta y adaptación que requieren tratamiento y atención específica, lo que añade

<sup>9</sup> Según el informe de la Plataforma de infancia “Posicionamiento sobre la estrategia de desinstitucionalización en España”, en 2021 el 97,1% de la infancia migrante no acompañada estaba en centros de acogida, lo que supone 4.653 niños y niñas, <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2023/10/Posicionamiento-Desinstitucionalizacion-WEB.pdf>

<sup>10</sup> Así lo confirma el Informe del Defensor del Pueblo (2022) que indica que el número de niños y niñas en situación de desamparo supera en todas las Comunidades Autónomas al número de familias acogedoras disponibles (p. 35), <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2022/>

complejidad al proceso de acogimiento y puede actuar igualmente como un elemento desincentivador para las familias.

El Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas en las Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España (2018) ha expresado su preocupación por esta situación, alertando del “elevado número de niños atendidos en centros de acogida y el hecho de que, en la práctica, este tipo de atención es la opción principal utilizada como medida inicial”. Razón por la que recomienda al Estado español una aceleración en el proceso de desinstitucionalización, “a fin de asegurar que la atención en centros de acogida se utilice como último recurso”. Desde entonces, se han puesto en marcha distintas iniciativas como la estrategia estatal de desinstitucionalización para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad liderada por el Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030<sup>11</sup>. Igualmente, el Plan de Acción estatal para la implementación de la garantía infantil europea (2022-2030) contempla como una de sus medidas “el fomento del acogimiento familiar mediante campañas públicas, apoyo a las familias acogedoras, desarrollo de acogimiento familiar especializado de dedicación exclusiva y simplificación de los trámites”<sup>12</sup>. Y se financian con fondos Next Generation varios proyectos experimentales de Acogimiento Familiar Especializado con Dedicación Exclusiva (AFEconDE): el proyecto Acoge+ de Aldeas Infantiles SOS y el programa Redes AFE que desarrolla Agintzari y la Fundación Resilis, con la colaboración de la Diputación Foral de Guipúzcoa (Asociación Fice España). No existen, con todo, indicios claros de que estos esfuerzos estén consiguiendo revertir, al menos a corto plazo, la tendencia negativa que apunta a una paulatina disminución del número de acogimientos familiares.

### **3.2. Acogimiento familiar profesionalizado vs. especializado**

Como ya se ha señalado, la regulación legal del acogimiento familiar representa un cambio en las estrategias del sistema de protección de la infancia, apostando por la desinstitucionalización frente al internamiento residencial imperante durante muchos años. Una opción en la que, con el transcurso del tiempo y la constatación de sus resultados positivos, se ha ido profundizando, asumiéndose compromisos de mayor calado en línea con las directrices de organismos internacionales. Así, la Ley 26/2015 de 28 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia establece con claridad la preferencia del acogimiento familiar frente al residencial para cualquier menor (art. 21.3). Esta prioridad deberá hacerse valer obligatoriamente para los menores de tres años, salvo supuestos excepcionales. Y habrá de extenderse a los menores de seis años en el menor tiempo posible. En 2022, el Plan de acción contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes del sistema de protección a la infancia del Ministerio de Derechos sociales y agenda 2030<sup>13</sup> refuerza este objetivo al recoger que, en el año 2026 “ningún niño o niña menor de 6 años en situación de guarda o tutela por las Entidades Públicas de Protección a la Infancia viva en recurso residencial”; y, además, que “antes de 2031, ningún niño o niña menor de 10 años viva en un centro residencial”.

---

<sup>11</sup> <https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/estrategia/>

<sup>12</sup> Ámbito 4, medida 65, <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2022/07/plan-de-accion-estatal-para-implementacion-de-garantia-infantil-europea.pdf>

<sup>13</sup> [https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Plan\\_Accion\\_contra\\_ESI\\_sistema\\_proteccion.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Plan_Accion_contra_ESI_sistema_proteccion.pdf)

Proponiéndose también como medida necesaria para el logro de la desinstitucionalización el “desarrollo y despliegue del acogimiento familiar de dedicación exclusiva”.

Sin embargo, desde el inicio, la dificultad para encontrar familias acogedoras se erige como uno de los principales obstáculos para el desarrollo exitoso de esta figura; de tal forma que las cifras del acogimiento familiar no han terminado de despegar, y son claramente insuficientes para dar respuesta a las necesidades crecientes de menores en situación de desamparo. En parte puede atribuirse esta carencia a la falta de sensibilización social sobre estos problemas, la ausencia de información y el desconocimiento sobre la realidad del acogimiento, e incluso al progresivo deterioro de valores colectivos como la solidaridad o el altruismo. Pero existen igualmente otros factores más profundos y complejos, algunos de los cuales se han apuntado: la transformación de las estructuras familiares, con todos sus miembros incorporados al ámbito profesional y menos recursos para hacer frente a responsabilidades de cuidado; y, de otro lado, las mayores exigencias de estos procesos, que se van ajustando para garantizar el bienestar y los derechos de los menores. El acogimiento no se conforma con proporcionar un entorno afectivo y de seguridad al menor, sino que preserva habitualmente los vínculos con la familia de origen- lo que obliga a las familias acogedoras a gestionar las eventuales tensiones e interferencias que puedan generarse- y trata de desarrollar todas las potencialidades del menor, sanando si es preciso los daños sufridos en el pasado y compensando las carencias derivadas de su situación. Con todo, no siempre se proporcionan los apoyos, técnicos y económicos, para esta tarea. La percepción más extendida es que a las familias acogedoras se les exige mucho, y se les ofrece poco, lo que dificulta la captación e incorporación de otras personas a estos programas (Mendieta, 2022).

Es en este escenario en el que deben ubicarse las tentativas más recientes del legislador para explorar otros cauces que potencien el acogimiento familiar. Con independencia de la mayor o menor fortuna en las fórmulas empleadas, a las que luego se hará referencia, el hilo conductor parece ser la paulatina profesionalización de aquellos acogimientos que, por las circunstancias concretas del menor, resultan más demandantes y, en consecuencia, tienen menos probabilidades de ser atendidos a través de familias voluntarias. La profesionalización de las personas acogedoras no es, por lo demás, una realidad extraña en otros países de nuestro entorno que cuentan con una trayectoria más dilatada en esta materia, y en los que se utiliza con distintas variantes, en algunos casos desde años (Montserrat-Casas y Navarro, 2010). No es éste el momento de profundizar en un debate, controvertido y con muchas aristas, acerca de los presupuestos, de voluntariedad u onerosidad, sobre los que deba asentarse la actividad del acogimiento familiar. Es indudable, con todo, que, en nuestro contexto social y cultural, la idea de percibir una retribución por una labor como ésta puede suscitar, a priori, recelos y suspicacias; y a ello obedecen, probablemente, las imprecisiones y los titubeos del legislador a la hora de afrontar su regulación. Hasta el punto de que, como ya se ha señalado, la alusión directa a la profesionalización ha desaparecido de los textos legales, en favor del término mucho más ambiguo de “acogimiento especializado de dedicación exclusiva”.

Antes de analizar, pues, la naturaleza y régimen jurídico que deba aplicarse a esta figura procede realizar una delimitación conceptual, distinguiendo el alcance técnico de las diferentes acepciones empleadas por el legislador:

### a) Acogimiento familiar especializado (AFE)

Poniendo el foco en los destinatarios de esta medida de protección, el AFE es aquél que se dirige a menores con circunstancias particulares, lo que correlativamente requiere de una mayor dedicación o cualificación por parte de las personas acogedoras que asumen su cuidado. Dos son, por tanto, los elementos que definen a esta modalidad de acogimiento: la situación de partida de los menores y las competencias que, para dar respuesta adecuada a esa situación, se exigen en las personas acogedoras.

-Con respecto a los menores, la norma estatal se refiere de forma vaga a aquellos con “necesidades o circunstancias especiales”. A nivel autonómico, esta previsión se ha concretado de formas diversas, incluyendo todas o algunas de las siguientes situaciones:

- \* problemas de salud, enfermedades graves, crónicas o con necesidades médicas que requieran una dedicación intensiva
- \* trastornos psiquiátricos, emocionales o de conducta
- \* discapacidad/diversidad funcional física, orgánica, intelectual, sensorial o psíquica
- \* extranjeros no acompañados o sin referentes familiares
- \* malos tratos o abusos sexuales previos
- \* adolescentes gestantes
- \* menores tuteladas con hijos o hijas a su cargo
- \* menores que se encuentren cumpliendo medidas acordadas en el marco de la legislación reguladora de responsabilidad penal
- \* grupos de hermanos o en reagrupamiento familiar
- \* niños y niñas menores de dos años
- \* niños y niñas con edad superior a siete años
- \* menores que requieren un acogimiento de urgencia

Como puede verse, se trata de un mosaico variopinto, que incluye circunstancias habitualmente formuladas con amplitud; llegando en algún caso a incorporarse una cláusula abierta que permitiría dar cabida en este acogimiento a niños/as con necesidades no expresamente referenciadas con anterioridad, pero que puedan resultar justificadas en un momento dado<sup>14</sup>.

-En lo que se refiere a las familias acogedoras, las previsiones autonómicas recogen con carácter general que, al menos uno de los integrantes del núcleo familiar, habrá de reunir unas cualidades específicas para satisfacer adecuadamente las necesidades particulares del menor. A este respecto, como ya se ha señalado, el art. 20 LOPJM requería para las personas acogedoras “cualificación, experiencia y formación específica”; mientras que, tras la reforma de 2021, se exige actualmente “cualificación, experiencia o formación específica”. El cambio en la locución no es baladí y sugiere que no se trata ya de requisitos que deban acreditarse de forma acumulativa, bastando con que se cumpla con alguno de ellos. De esta forma, puede ajustarse el perfil de la persona acogedora en función de la situación concreta del menor, que no tiene por qué exigir en todos los casos una formación superior o especializada, sino simplemente una mayor dedicación o una disponibilidad

---

<sup>14</sup> Orden Foral 91/2017, de 7 de marzo del Consejero de Derechos Sociales de la Comunidad Foral de Navarra.

inmediata. Es interesante, en este sentido, la distinción que efectúan algunas previsiones autonómicas<sup>15</sup>, que categorizan los AFE entre los de *especial dedicación* (en menores afectados por problemas de salud o discapacidad); los de *especial preparación* (en el caso de menores a los que ha de dispensarse cuidados terapéuticos o rehabilitadores por presentar graves trastornos emocionales o de conducta, toxicomanías u otros problemas de similar naturaleza); y los de *especial disponibilidad* (para casos de urgencia o emergencia). Pero, como en todo lo demás, la regulación autonómica es también en este punto enormemente dispar, y pueden encontrarse desde disposiciones totalmente abiertas<sup>16</sup> a otras con requisitos muy detallados y exigentes<sup>17</sup>.

b) Acogimiento familiar profesionalizado

Si bien, en su momento, la ley estatal categorizó el acogimiento profesionalizado como aquél realizado en el marco de una relación laboral, es éste un reduccionismo que, en este contexto, resulta particularmente discutible, por cuanto puede cuestionarse que el vínculo laboral sea el más idóneo para regular estas actividades. Actualmente, como ya se ha dicho, la LOPJM omite cualquier referencia a este término, pero sigue contemplando que el AFE pueda llevar asociado algún tipo de compensación económica para la persona acogedora. Con independencia de las reticencias que puede provocar que las labores de acogimiento se consideren como una “profesión”- y de los riesgos que ello supone<sup>18</sup>- parece que el legislador traza una línea divisoria entre el acogimiento tradicional- gratuito, asentado sobre una base exclusiva de voluntariedad- y el acogimiento especializado, más cualificado y de carácter oneroso, por el que se percibe una contraprestación económica. Conviene llamar la atención, con todo, sobre algunos extremos:

- 1) Aunque en la práctica no siempre puede ser fácil establecer una delimitación clara, la profesionalidad implica que la persona acogedora recibe una cantidad económica por su actividad y el tiempo que a ella le dedica; algo distinto, pues, de la compensación habitual que se fija en los acogimientos para sufragar los gastos que acarrea la crianza y el sostenimiento del menor en el ámbito familiar.

---

<sup>15</sup> Castilla-León, Decreto 37/2006, de 25 de mayo;

<sup>16</sup> En Cataluña, el Decreto 63/2022, de 5 de abril (DOGC, 7 de abril) reproduce los términos legales; mientras que Canarias (Decreto 54/1998, de 17 de abril, BOC 6 de mayo) contempla la elaboración de un informe de idoneidad que valorará la “disponibilidad, experiencia, aptitud educadora...” de la persona para ser acogedora.

<sup>17</sup> El Decreto País Vasco 179/2018 de 11 de diciembre exige: “- Contar con una Diplomatura, Licenciatura o Grado en Educación Social, Magisterio, Enfermería, Medicina, Pedagogía, Psicopedagogía, Psicología, Sociología, Trabajo Social, Antropología Social y Cultural o, en su defecto, otros grados formativos no universitarios o titulaciones relacionadas con el ámbito sanitario, socio-comunitario o socio-educativo. - Disponer de una experiencia práctica mínima de dos años en el desempeño de funciones en el ámbito sanitario, socio-comunitario o socio-educativo relacionadas con la atención, cuidado, educación o protección de personas menores de edad.- Disponer de una formación específica complementaria que resulte adecuada y les capacite para desempeñar las responsabilidades que implica el acogimiento familiar respecto de personas menores de edad con necesidades o circunstancias especiales, de forma que permita a las personas acogedoras proporcionarles el apoyo y la atención específica (rehabilitadora, terapéutica o de otro tipo) que resulte necesaria en atención al interés superior de la niña, del niño o adolescente”.

<sup>18</sup> La profesionalización del acogimiento familiar se asocia, en algunos casos, a una mayor rotación de los menores y a un distanciamiento afectivo de la persona acogedora (Reimer, 2021).

- 2) La onerosidad en esta prestación se reserva para los acogimientos especializados, aquellos destinados a menores con necesidades particulares, que requieren una cualificación o una dedicación específica por parte de las personas acogedoras. No es descartable que, en un futuro, y ante la escasez cada vez mayor de familias acogedoras, nuestro sistema transite hacia un modelo de profesionalización puro, más extenso, que incluya acogimientos de todo tipo. Pero, a día de hoy, parece clara la intención legal de circunscribir este carácter profesionalizante para aquellos acogimientos más demandantes como son los especializados. Lo que, a nuestro juicio, está justificado, tanto por la mayor exigencia que imponen a la persona acogedora, como por la dificultad objetiva de contar con personas y familias que, en estas condiciones, puedan asumir el cuidado del menor con garantías.
- 3) La existencia de una contraprestación económica convierte al acogimiento en una actividad onerosa, pero no predetermina la naturaleza del vínculo entre la persona acogedora y la entidad, pública o privada, con la que acuerda el acogimiento<sup>19</sup>. Por eso es importante que se clarifique- y formalice- esa vinculación para proporcionar seguridad jurídica a la persona acogedora, no solamente de cara a la compensación a percibir, sino también en el resto de los derechos y deberes que las partes asumen con el acogimiento.
- En este sentido, la mayor parte de las previsiones autonómicas reconocen algún tipo de mejora económica para los acogimientos especializados. Sin embargo, en muchos casos, esa mejora se estipula directamente sobre el subsidio de inicio- por menor y día-, pensado para compensar los gastos corrientes, lo que genera confusión sobre el fundamento real de ese incremento; así, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana<sup>20</sup>, se prevén 14€/día para el acogimiento de menores, pero si se trata de acogimientos de urgencia, la cantidad se eleva a 28€/día y para los especializados se establecen entre 33 y 45€/día y menor. Sólo ocasionalmente, se contemplan cuantías mensuales, diferenciadas de las ayudas y subsidios para gastos, con una entidad suficiente como para poder pensar que se trata de una retribución por servicios (así, en Cataluña<sup>21</sup> se recogen 1.800€/mes para las UCAE, en Navarra<sup>22</sup> 1.500 €/mes, en Andalucía<sup>23</sup> 576 €/mes). Son cantidades, no obstante, muy dispares, y en algún caso se puntualiza expresamente que su percepción no presupone la existencia de una relación laboral<sup>24</sup>.

c) Acogimiento familiar especializado con dedicación exclusiva (AFEconDE)

En la confusa terminología legal, ésta es la expresión que después de la reforma de 2021 se utiliza para referirse a los acogimientos especializados que deben tener necesariamente una contraprestación económica para la persona acogedora. Varias puntuaciones pueden realizarse para tratar de clarificar el alcance de esta expresión:

---

<sup>19</sup> En este sentido se pronuncia con rotundidad la STSJ País Vasco País Vasco de 3 de octubre de 2017, Rec. 1680/2017.

<sup>20</sup> Decreto 35/2021, de 26 de febrero

<sup>21</sup> Decreto 63/2022

<sup>22</sup> Orden Foral 91/2017, de 7 de marzo.

<sup>23</sup> Orden de 26 de julio de 2017.

<sup>24</sup> Es el caso de Islas Baleares (Ley /2019, de 19 de febrero), donde se reconocen 867,61 €/mes para acogimientos especializados (Acuerdo Consejo ejecutivo de Menorca de 14 de febrero de 2022).

- 1) La LOPJM establece que, en todo caso, estos acogimientos tienen que llevar asociada una retribución, si bien deja abierta la posibilidad de que otros acogimientos especializados, aunque no tengan dedicación exclusiva, puedan desarrollarse igualmente bajo este régimen profesionalizado.
- 2) La dedicación exclusiva parece una exigencia implícita a la mayor disponibilidad y atención que, como ya hemos visto, requieren los AFE por las necesidades y situaciones particulares de los menores a los que se destinan. En muchas ocasiones, esto se traducirá razonablemente en una dedicación tan intensa y absorbente, que impida cualquier otra actividad profesional; pero, en otras circunstancias, la exigencia de exclusividad puede resultar excesivamente restrictiva en el contexto concreto del acogimiento: piénsese, por ejemplo, en acogimientos de menores con enfermedades crónicas- con episodios de hospitalización o tratamiento muy exigentes- pero con otras etapas de relativa normalidad y tranquilidad. Para la persona acogedora, además, la posibilidad de poder llevar a cabo actividades que le mantengan en contacto con su esfera de intereses e inquietudes, aunque sean de escasa entidad o con carácter puntual, puede ser un estímulo y un factor de motivación<sup>25</sup>. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que las labores de acogimiento no siempre se asumen como una actividad permanente, sino que es más frecuente que se planteen como un período temporal, que se prolongará durante unos años, pero tras el cual la persona acogedora retomará su ejercicio profesional. Sea como fuere, la dedicación exclusiva no puede predicarse como una característica consustancial del AFE y así lo admite la norma estatal cuando contempla que puedan existir AFE sin dedicación exclusiva, incluso cuando sean eventualmente retribuidos.
- 3) La dedicación exclusiva tampoco condiciona, al menos no de forma absoluta, el vínculo del acogedor con la entidad; con las precisiones que se harán más adelante, parece factible que el AFEconDE pueda encontrar cobijo bien en un régimen laboral, o en uno de autoocupación. Lo que sí parece importante es que se formalice en una fórmula u otra.

En resumen, actualmente el legislador distingue entre los acogimientos voluntarios y los profesionalizados. Estos últimos son retribuidos y se prevén, en principio, para los acogimientos especializados (AFE), aquellos dirigidos a menores con necesidades particulares. Los AFE pueden realizarse, si así se ha previsto, con dedicación exclusiva (AFEconDE), en cuyo caso deberán llevar aparejada necesariamente una retribución para la persona acogedora. La dispersión normativa a nivel autonómico revela, no obstante, un tratamiento fragmentado de esta figura, con propuestas muy heterogéneas en las que conviven, por ejemplo y paradójicamente, acogimientos ordinarios retribuidos, o AFE voluntarios junto con otros profesionalizados. Urge, pues, una homogeneización siguiendo la estela de la norma estatal, proporcionando además a los AFE un estatuto jurídico que clarifique sus derechos y obligaciones.

---

<sup>25</sup> Así se refleja en el cortometraje 24 Siete promovido por Redes AFE en el que la protagonista simultanea su labor con la finalización de su tesis doctoral, <https://www.redesafe.org/24siete/>

## **4. Propuestas para una regulación jurídica del acogimiento familiar especializado (AFE)**

Si bien es cierto que el acogimiento se ha desarrollado habitualmente en un contexto informal, posiblemente más acorde con la finalidad y las características de esta actividad, la paulatina profesionalización de los AFE obliga a buscar un marco regulador que proporcione seguridad jurídica y protección a las personas que desempeñan esta labor. Dos son las principales alternativas que se vislumbran para ello, la suscripción de un contrato de servicios en régimen de auto-ocupación como autónomo; o bien la formalización de un contrato de trabajo con la aplicación subsiguiente del régimen laboral.

### **4.1. AFE y trabajo autónomo**

Una primera posibilidad es que la persona acogedora desarrolle su prestación profesional como trabajador autónomo. Es esta una fórmula que se viene ensayando con buenos resultados desde hace unos años en la Diputación Foral de Gipuzkoa<sup>26</sup>. En tal caso, la persona acogedora suscribe un contrato mercantil de prestación de servicios con la entidad colaboradora adjudicataria del servicio, previamente licitado por la Administración Pública. Se establece, de esta forma, una relación triangular entre la Administración y la entidad colaboradora de integración familiar, por un lado, articulada a través de un contrato administrativo; y la de la persona acogedora y la entidad colaboradora, por otro, regulada mediante un vínculo mercantil. Dentro de las opciones que ofrece en la actualidad la normativa sobre trabajo autónomo<sup>27</sup>, la figura del trabajador autónomo económicamente dependiente (TRADE), es probablemente la que más se ajusta a las peculiaridades del AFE y la que se ha venido utilizando en los proyectos auspiciados por la Administración de Gipuzkoa a los que ya nos hemos referido. Varios son los aspectos que pueden esgrimirse para defender el encaje del AFE en este modelo:

-El TRADE requiere, para serlo, que su actividad se realice de forma predominante para un cliente, del que depende económicamente por percibir de él, al menos, el 75% de sus ingresos profesionales. Como ya se ha comentado, la exclusividad no es consustancial a la labor del acogimiento, ni la ley la impone ni siquiera en los AFE. Si bien la dedicación exclusiva es un elemento que puede resultar algo forzado en el ámbito del trabajo autónomo, es, con todo, algo que puede pactarse lícitamente. Pero, de cualquier forma, la garantía de una dedicación plena del TRADE, con la exigencia de que al menos el 75% de sus ingresos se vinculen a esa prestación, satisface las mayores necesidades de atención propias del AFE, sin llegar a excluir la posibilidad de otras actividades menores que puedan ser compatibles con el cuidado del menor.

-Si bien los TRADE son autónomos, gozan, sin embargo, de un régimen particular, con una protección singular<sup>28</sup>, por ejemplo, en materia de descansos o de extinción contractual. Pero ello no desvirtúa la potencial libertad de la que disponen para establecer las condiciones de su prestación de servicios, lejos de las restricciones y limitaciones de la normativa laboral. Esto resulta especialmente conveniente en una

<sup>26</sup> <https://www.gipuzkoa.eus/es/web/gizartepolitika/servicios/programas-y-servicios/acogimiento-familiar>

<sup>27</sup> Ley 20/2007, de 11 de julio del Estatuto del Trabajo Autónomo (LETA).

<sup>28</sup> Art. 14 y ss. LETA.

actividad como el acogimiento familiar, que se desenvuelve en unas circunstancias de por sí peculiares, y en la que el interés del menor es prioritario, condicionando muchos de los elementos típicos de la prestación, como los horarios, las vacaciones o las eventuales interrupciones de la actividad por enfermedad, embarazo o razones familiares. Y en la que puede ser de interés, además, anticipar algunas situaciones que puedan presentarse como divorcio o separación de la pareja, fallecimiento o enfermedad prolongada del acogedor...

En cambio, algunos otros extremos pueden resultar más controvertidos a la hora de apostar por esta alternativa:

-Conceptualmente puede discutirse, en primer término, si las personas acogedoras se desempeñan con la independencia funcional y auto-gestión característica de los TRADE y, de ser así, si es ése un marco adecuado para regular el AFE. La STSJ País Vasco de 3 de octubre de 2017<sup>29</sup> incide en esta cuestión y pone en valor la autonomía de la persona acogedora, en ese caso, para tomar las decisiones cotidianas que afectan al menor: la elección del colegio, médicos, actividades de ocio, actividades extraescolares, vacaciones, contactos y gestiones con la familia biológica... Es la persona acogedora quien ostenta la guarda legal del menor y a quien corresponde, en consecuencia, la elaboración de los informes periódicos de seguimiento que requieren la Administración y el Ministerio Fiscal para controlar la evolución del menor. La entidad colaboradora contratante se limita, así, a proporcionar apoyo técnico y asistencia, programando reuniones semanales con las personas acogedoras. Pero sin que exista obligación de asistencia por parte de éstas, ni se realice a través de ellas ningún tipo de control, ya que el objetivo de dichas reuniones es simplemente poner en común los problemas que van surgiendo y tratar de buscar soluciones con la ayuda del equipo de psicólogos y profesionales que la entidad colaboradora pone a disposición de las personas acogedoras.

Esta dinámica de funcionamiento plantea algunos interrogantes: el papel aparentemente instrumental y accesorio que asume la entidad colaboradora cuestiona la procedencia del vínculo entre ésta y la persona acogedora. Es la Administración quien otorga, a la postre, la guarda a la persona acogedora y la que, al parecer, controla directamente el cumplimiento de sus funciones, lo que sugiere si no sería pertinente que fuera la Administración quien asuma la contratación de los acogedores. Los informes de seguimiento que solicita la Administración a la persona acogedora no difieren de los que se exigen en un acogimiento voluntario; y no consta que la Administración imponga a estos efectos a la entidad colaboradora unos requerimientos específicos a cumplir. En todo caso, la intensa implicación de la entidad pública en todo el proceso puede tener igualmente efectos en las eventuales responsabilidades que puedan derivarse ante situaciones de negligencia o desatención del menor.

Por otra parte, si bien en la sentencia del País Vasco se pone de manifiesto la libertad y flexibilidad de la que gozaba en la práctica la persona acogedora, en el contrato mercantil suscrito entre las partes aparecían estipuladas con cierta precisión las obligaciones y cometidos a cumplir, entre otros, “elaborar y ejecutar el Plan de Caso de las personas menores de edad acogidas”, “participar en las

---

<sup>29</sup> Rec. 1680/2017.

reuniones de supervisión técnica tanto individuales como grupales” o “mantener la relación y fomentar la coordinación con los agentes sociales y el resto de profesionales relaciones con los niños y niñas acogidos”. No creemos que, a estos efectos, el AFE tenga por qué ser asimilado, al menos enteramente, a un acogimiento voluntario. Por un lado, por las características de los menores acogidos, que imponen una mayor exigencia y pueden hacer aconsejable, correlativamente, al menos en algunos casos, un control más exhaustivo y unas pautas y directrices más específicas para garantizar su bienestar y su evolución positiva. El hecho de que la persona acogedora desarrolle su actividad de manera profesionalizada, percibiendo una retribución por sus servicios, refuerza, además, a nuestro juicio, la posibilidad de establecer una relación en la que se impongan unos criterios más concretos sobre las actuaciones que el menor precisa y se realice un seguimiento más directo de las mismas. Pero es cierto que todo ello puede traducirse en una merma de autonomía e iniciativa para la persona acogedora, llegando a desvirtuar los presupuestos sobre los que se asienta la noción de TRADE.

-En lo tocante al régimen de protección social, la consideración de TRADE remite, en el mejor de los casos, al alta en el RETA de la persona acogedora, que deberá afrontar el pago de las cuotas correspondientes, a cambio de unas prestaciones significativamente más reducidas que las previstas en el Régimen General de la Seguridad Social. Esta posición de desventaja es más acusada si se tiene en cuenta las exigüas retribuciones que, como se ha visto, perciben los acogedores especializados. Sólo en algún supuesto puntual, como ocurre en el País Vasco<sup>30</sup>, se prevé que, a la cantidad prevista para retribuir la labor de la persona acogedora (800 €/mes para la dedicación plena, 1.500 €/mes para la exclusiva) se sume otra cantidad adicional- 200 €/mes- para sufragar aportaciones a sistemas de protección social voluntarios o asimilados. El legislador ha sido igualmente consciente de esta precariedad, de forma que la Disposición 9<sup>a</sup> de la LOPIVI emplaza al Gobierno para que, en el plazo de un año, desarrolle reglamentariamente las condiciones para la incorporación a la Seguridad Social de las personas especializadas con dedicación exclusiva. El cumplimiento de ese compromiso sigue pendiente a día de hoy, pero existe un proyecto de Real Decreto acerca de esta cuestión en fase de tramitación<sup>31</sup>. En el mismo, se regula la inclusión de este colectivo en el sistema de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social, en situación asimilada al alta, mediante la suscripción de un convenio especial, en ciertas condiciones:

-La norma se dirige exclusivamente a las personas acogedoras especializadas con dedicación exclusiva que perciban “una compensación en atención a dicha dedicación”. Del tenor literal de la norma parece deducirse que sólo los participantes en AFEconDE podrían beneficiarse de esta previsión, y siempre que reciban una compensación por esa actividad en exclusividad. Esta restricción no es sino consecuencia de la confusión terminológica que, como ya se ha señalado, acompaña a esta figura en los textos legales. Ciertamente, la LOPJM exige una contraprestación económica para los AFEconDE, pero deja abierta la posibilidad de que otros AFE puedan ser igualmente retribuidos. A nivel autonómico, se han desarrollado ya algunas propuestas en este sentido, por lo que parece injustificado

<sup>30</sup> Decreto Foral 32/2021, de 13 de abril de la Diputación Foral de Bizkaia.

<sup>31</sup> <https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normaelaboracion.htm?id=NormaEV44D2-20252401&fcAct=Thu%20Jul%2031%2014:22:20%20CEST%202025&lang=es>

que estos otros acogimientos especializados profesionalizados no puedan beneficiarse de la suscripción de este convenio especial<sup>32</sup>.

-La suscripción de este convenio especial no procede cuando la persona acogedora “realice una actividad profesional por la que deba quedar incluida en el Sistema de Seguridad Social como persona trabajadora por cuenta ajena o por cuenta propia o asimilada a éstas”. A priori, parece un contrasentido que, limitándose el ámbito de aplicación a los AFÉconDE, se contemple la posibilidad de que las personas acogedoras puedan estar desempeñando otra actividad profesional que les haga acreedoras de la protección del Sistema de Seguridad Social. Esto refuerza, por un lado, la opinión ya expresada de que la norma puede tener un alcance más amplio, para todos los acogimientos especializados, con o sin dedicación exclusiva. Por otra parte, dada la inexistencia de un marco regulador para esta figura, el legislador puede estar anticipando algo que ya ocurre en la práctica, y es que la persona acogedora lleve a cabo su labor desde un contrato mercantil o laboral, que conlleve el alta en Seguridad Social, bien como autónomo o como trabajador del Régimen General.

- La situación asimilada al alta lo es a unos efectos muy concretos y otorga una protección limitada a las prestaciones de jubilación y de incapacidad permanente, y muerte y supervivencia derivadas de accidente no laboral o enfermedad común.

-La base de cotización coincidirá con el tope mínimo establecido en cada momento, salvo que el interesado hubiera venido cotizando con una base superior en virtud de una actividad profesional o un convenio especial anterior. En todo caso, el pago de las cuotas será asumido directamente por la persona acogedora, que será el sujeto responsable a estos efectos.

En definitiva, la suscripción de un convenio especial en los términos previstos por el proyecto de Real Decreto otorga una protección limitada, a aquellos acogimientos especializados profesionalizados que se vienen desarrollando al margen de un contrato mercantil o laboral, lo que les permitiría acceder al sistema protector de la Seguridad Social. Pero en la medida en que el alcance de esa acción protectora queda referido a unas prestaciones concretas y, especialmente, a que el coste económico del convenio recae exclusivamente sobre la persona acogedora, no parece ésta una solución idónea a largo plazo, puesto que mantiene la precariedad de este colectivo y no avanza en la búsqueda de un marco regulador que proporcione seguridad jurídica en todos los ámbitos de la actividad.

## 4.2. La vía laboral para la ordenación del AFE

### A) Relación laboral ordinaria

La sujeción de la persona acogedora a un contrato de trabajo es otra alternativa para ordenar esta actividad. La LOPJM reconocía explícitamente, como ya se ha comentado, esta posibilidad en su momento. A nivel autonómico se mantiene en algunos casos esa

---

<sup>32</sup> <https://www.lavanguardia.com/vida/20240123/9503636/catalunya-pide-alta-seguridad-social-acogedores-urgencia.html>

referencia<sup>33</sup>, siendo una opción utilizada también por algunas entidades colaboradoras como Aldeas Infantiles<sup>34</sup>. En países como Francia, se trata de un modelo sólidamente asentado, en el que la figura del *asistente familiar* es una profesión reglada, que requiere una autorización administrativa, y se encuentra detalladamente regulada en el Code de l'action sociale et des familles (art. L421-1 y ss.).

En nuestro sistema, las principales dificultades que plantea esta opción derivan actualmente de la rigidez de la normativa laboral, que hace muy difícil, cuando no directamente inviable, cumplir con determinados aspectos, como los límites de jornada y descansos, el registro horario o las interrupciones de la prestación por enfermedad o razones familiares. Pero es indudable que el ámbito laboral permite una mejor planificación y un mayor control de la actividad de la persona acogedora- que puede redundar positivamente en el menor- y, sobre todo, ofrece un entorno ordenado de derechos y obligaciones para las partes, en el que éstas pueden desenvolverse con mayor seguridad. Algo que puede ser especialmente relevante para la persona acogedora, que podrá contar con una retribución mínima garantizada, la aplicación de un convenio colectivo o la protección en supuestos de extinción.

#### B) Relación laboral de carácter especial.

La configuración del AFE como una relación laboral de carácter especial podría vislumbrarse, entonces, como una solución, en la medida en que dotaría a esta prestación de una regulación propia, adaptada a sus singularidades y peculiaridades. No es, sin embargo, ésta una opción que esté encima de la mesa, al menos en el corto plazo. Una iniciativa de este calado implicaría un respaldo definitivo a la profesionalización de una actividad que, como hemos visto, todavía se mueve en un espacio de ambigüedad e indefinición. Deberían delimitarse, pues, con claridad, para empezar, los límites entre el acogimiento voluntario y el profesionalizado. Y debe tenerse en cuenta, además, que la regularización del AFE por esta vía supondría una laboralización excluyente, esto es, que, como ya ha ocurrido con otras actividades como la de los abogados en despachos, reduciría sobremanera el margen para otras posibles vinculaciones no laborales, como la del TRADE.

Así las cosas, la laboralización del AFE representa, en todo caso, a nuestro juicio, una oportunidad para dignificar y proporcionar un marco protector a un colectivo enormemente vocacional, pero a la vez absolutamente imprescindible para garantizar el bienestar de los menores más vulnerables. Sin ningún ánimo de exhaustividad, se ofrecen algunos de los extremos que deberían tomarse en consideración de cara a una eventual regulación de esta prestación:

-Ámbito de aplicación. Es preciso, en primer término, establecer la distinción entre el acogimiento voluntario y el profesionalizado. No basta, a estos efectos, con el mero hecho de percibir o no una compensación económica por los servicios, sino que, como ya se analizado, el legislador pone el acento en las características de los menores acogidos y la correlativa necesidad de una mayor disponibilidad y una

---

<sup>33</sup> Así por ejemplo en la Comunidad Valenciana, Ley 26/2018, 21 de diciembre de la Generalitat, de la infancia y la adolescencia, desarrollada por el Decreto 35/2021, de 26 de febrero del Consell, de regulación del acogimiento familiar.

<sup>34</sup> A través del programa Acoge+ con dedicación exclusiva <https://casaconfamilia.com/>

atención más especializada. Debería, por tanto, definirse el AFE como el ámbito en el que se va a desarrollar la relación laboral, especificando los distintos tipos de acogimiento que pueden tener cabida en el mismo- de especial preparación, especial dedicación o de especial disponibilidad- y los requisitos que habrán de cumplir las personas acogedoras en cada uno de los casos. En este sentido, sería conveniente indicar igualmente si el acogimiento profesionalizado se amplía a la familia extensa y en qué condiciones.

- El acogimiento familiar se desarrolla en un escenario complejo en el que conviven habitualmente distintos actores: Administración, entidades colaboradoras, familia de origen, familia acogedora y los propios menores implicados. Algunos de los elementos relevantes para el AFE se recogen, así, en el documento de formalización del acogimiento que se suscribe directamente con la Administración, de la que se recibe la guarda del menor, así como los subsidios y ayudas destinados a sufragar los gastos corrientes de manutención y sostenimiento del menor. Es una relación que discurre en paralelo, pero que condiciona inevitablemente el vínculo laboral y, en consecuencia, especialmente si el contrato de trabajo se firma con una entidad intermediaria, es importante delimitar la implicación de cada uno de los sujetos. Se evitará, con ello, eventuales conflictos que puedan derivarse, por ejemplo, de la identificación jurídica de la posición empleadora, con el riesgo de una declaración posterior de cesión ilegal; así como afianzar la protección de la persona acogedora en determinados supuestos, como la entrada de una nueva entidad colaboradora en sustitución de la anterior, que pueda activar la subrogación empresarial prevista en el art. 44 ET.

-Tipo de contrato. En un modelo totalmente profesionalizado, en el que la persona acogedora hace de esta actividad su medio de vida, el contrato fijo-discontinuo ya existente en nuestro sistema puede ser una alternativa eficaz para regular esta prestación, por cuanto permite dar continuidad a la relación una vez finalizado el acogimiento, garantizando en caso contrario una indemnización para la persona acogedora. Pero si, como ocurre en muchas situaciones, el acogimiento se concibe como un acto único, que va a dar ocupación temporal a la persona acogedora y al que no se tiene intención de dar continuidad por ninguna de las partes, puede ser conveniente abrir la opción a un contrato de duración determinada, que se prolongue en tanto se mantenga el acogimiento del menor.

-Tiempo de trabajo y descansos. Es este uno de los ámbitos en el que se pone de manifiesto con más intensidad la peculiaridad de la prestación del AFE. No parece razonable mantener los límites de jornada que el ET prevé para las personas trabajadoras ordinarias, y el resto de los derechos asociados al tiempo de trabajo deben ser concebidos y aplicados con flexibilidad. A este respecto, puede ser una referencia la regulación francesa ya mencionada, que remite al acuerdo entre las partes sobre, por ejemplo, las vacaciones, el descanso semanal o las interrupciones por enfermedad o razones familiares. Pero contempla, de igual forma, que la persona acogedora que renuncia voluntariamente a estos períodos de descanso pueda acumularlos y disfrutarlos al finalizar el acogimiento, percibiendo una compensación económica por ello; así como la posibilidad de que la persona acogedora pueda ser sustituida en el cuidado de los menores por breves períodos de tiempo, para facilitar el descanso o la superación de otras circunstancias que imposibiliten la tarea.

-Exclusividad. Como ya se ha expuesto, la dedicación exclusiva no es un requisito inherente al AFE, aun cuando puede ser necesaria en ciertas circunstancias y aconsejable en otras. Puede regularse, así, la exclusividad como regla general de la prestación; pero permitiendo que, previo acuerdo con el empleador, se admita la realización de otras actividades que no interfieran con el cuidado de los menores, que constituye el objeto principal del contrato.

- Extinción. En este capítulo, puede preverse un desistimiento del empleador con una indemnización más reducida que la del despido improcedente, como ocurre en otras relaciones especiales en las que la confianza ocupa un papel nuclear en la prestación, como el personal de alta dirección o el servicio doméstico. Y han de establecerse las consecuencias extintivas de supuestos como el retorno anticipado del menor a su familia de origen, problemas de convivencia insuperables con la familia de acogida, evolución negativa continuada del menor que pone en riesgo su salud, pérdida de alguno de los miembros de la familia de acogida o cambios sobrevenidos en ésta.... En tales casos, es importante contemplar los efectos económicos de la extinción del contrato, pero ha de prestarse igualmente atención, dadas las características de la actividad, a otros aspectos, como el plazo de preaviso que necesariamente habrá de observarse para garantizar el bienestar del menor.

- Otros aspectos, en fin, que pueden ser objeto de previsión específica se refieren a la exigencia de confidencialidad en el tratamiento de la información que atañe al menor y a sus circunstancias; formación específica para la persona acogedora y si, sobre todo cuando esa formación se recibe antes de iniciar el acogimiento, existe derecho a percibir alguna compensación económica durante esos períodos; acceso al domicilio de la persona acogedora para verificar las condiciones en las que permanece el menor, entre otras.

## 5. Conclusiones

El acogimiento familiar, como alternativa al internamiento de menores, se desarrolla en España en fechas tardías, bajo presupuestos de colaboración desinteresada y voluntariedad social. Pese a que las políticas de desinstitucionalización se asocian a un mayor bienestar de los menores, la dificultad para encontrar familias acogedoras es, no obstante, cada vez mayor, en parte por la falta de información y sensibilización sobre este problema, pero también debido a los cambios en las estructuras familiares, y el escaso apoyo prestado a una actividad muy demandante y exigente.

En este contexto, el legislador avanza tímidamente hacia un modelo de profesionalización, por el momento limitado a los acogimientos especializados, aquellos que exigen una particular preparación o dedicación por la persona acogedora debido a las características de los menores acogidos. Las imprecisiones y la confusa terminología empleada por la ley estatal han propiciado, sin embargo, un desarrollo autonómico fragmentado y con escasa coherencia, que demanda urgentemente una regulación unitaria que proporcione protección y seguridad jurídica a esta figura.

A este respecto, uno de los aspectos prioritarios a clarificar es la vinculación entre la persona acogedora y la entidad, pública o privada, con la que acuerda el desempeño de su labor. Actualmente, en muchas ocasiones esta actividad se desarrolla informalmente y

las eventuales retribuciones o compensaciones económicas que puedan establecerse se perciben como ayudas o subvenciones. Ello genera una elevada precariedad y desprotección para este colectivo, ante la inexistencia de un marco regulador de sus derechos y obligaciones. Dos son los modelos, no necesariamente incompatibles, que se presentan para dar respuesta a esta situación. Por una parte, un régimen de auto-ocupación, con la suscripción de un contrato mercantil como trabajador autónomo económico dependiente (TRADE), ya previsto en nuestra legislación. La regulación del TRADE ofrece flexibilidad para adaptarse a las particularidades del acogimiento de menores, si bien la protección de la persona acogedora resulta más limitada frente a un régimen laboral. La otra alternativa, un contrato de trabajo, ofrece dificultades, por cuanto algunas de las previsiones del ET resultan complicadas de encajar en la prestación del acogimiento. Ello, no obstante, podría solventarse con su configuración como relación laboral de carácter especial, lo que permitiría atender a las particularidades de esta actividad sin descuidar la protección de la persona acogedora.

## 6. Bibliografía

AMORÓS Pedro, PALACIOS Jesús (2004), Acogimiento familiar, Alianza Editorial, Madrid.

COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO (2018), Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España. CRC/C/ESP/CO/5-6. Naciones Unidas.

LAJKA Maja (2011), Foster care models in Europe-results of a conducted survey ([udomiteljizadjecu.hr](http://udomiteljizadjecu.hr)).

DEL VALLE Jorge F, BRAVO Amaia, LÓPEZ Monica (2009), El acogimiento familiar en España: implantación y retos actuales, Papeles del psicólogo, vol. 30 (1) <http://www.cop.es/papeles>

MAYORAL SIMÓN, Joan (2022), El acogimiento familiar especializado de dedicación exclusiva: una oportunidad para ampliar la base del acogimiento familiar, incorporando como personas acogedoras a profesionales de la intervención social, Revista de Treball Social, 223, p. 13-38.

MENDIETA Arantxa (2022), Sensibilización y captación de familias para el acogimiento de personas menores de edad ¿qué estrategias funcionan?, Zerbitzuan, Revista de Derechos Sociales, 77, p. 33-50.

MONTSERRAT Carme, CASAS Ferran, y NAVARRO Dolors (2010). Els acolliments familiars en l'àmbit internacional: el debat de la professionalització. Generalitat de Catalunya. Departamento de Acción Social y Ciudadanía.

PLATAFORMA DE INFANCIA (2022), Posicionamiento sobre la estrategia de desinstitucionalización en España, <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2023/10/Posicionamiento-Desinstitucionalizacion-WEB.pdf>

REIMER Daniela (2021), Peer Review on “Furthering quality and accessibility of Foster Care service”. Thematic Discussion Paper. Better Quality in Foster Care in Europe

-How can it be achieved? European Commission.  
[https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/22698/3/2021\\_Reimer\\_Quality-foster-care-in-Europe.pdf](https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/22698/3/2021_Reimer_Quality-foster-care-in-Europe.pdf)

